

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Yritykset • 2019:31

Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja

Jakamistaloustyöryhmän loppuraportti



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:31

Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja

Jakamistaloustyöryhmän loppuraportti

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN: 978-952-327-427-3

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		23.4.2019
Julkaisun nimi	Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja Jakamistaloustyöryhmän loppuraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:31		
Diaari/ hankenumero	TEM022:00/2018	Teema	Yritykset
ISBN PDF	978-952-327-427-3	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-427-3		
Sivumäärä	99	Kieli	suomi
Asiasanat	jakamistalous, alustatalous, itsensätyöllistäjät		
Tiivistelmä <p>Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 23.3.2018 poikkihallinnollisen työryhmän selvittämään vaihtoehtoisia tapoja ratkaista jakamistalouteen liittyviä kysymyksiä. Työryhmän työn tavoitteena oli esittää vaihtoehtoisia ratkaisutapoja keskeisiin jakamistalouden toimintaympäristön haasteisiin, kuten ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan rajanvetoon, työhön liittyvien velvoitteiden hoitamisen helpottamiseen ja jakamistalouden säädösympäristön selkiyttämiseen. Työryhmän tarkoituksena ei ollut laatia yksityiskohtaisia säädösmuutosehdotuksia.</p> <p>Raportissa käydään läpi viisi keskeistä jakamistalouteen liittyvää teemaa: työ jakamis- ja alustataloudessa, kilpailuoikeuden soveltaminen itsensätyöllistäjiin, jakamistalous ja työsuojelu, jakamistalouden palveluiden verotus sekä lyhytaikainen majoitustoiminta. Jokaisen osalta on analysoitu teemaan liittyviä haasteita ja toisaalta hahmoteltu erilaisia keinoja, miten haasteita voitaisiin joko lyhyellä tai pidemmällä tähtäimellä ratkaista.</p> <p>Raporttiluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros. Työryhmä pitää raporttiluonnoksesta saatua lausuntopalautetta erittäin arvokkaana ja hyödyllisenä mahdollista jatkotyötä silmällä pitäen. Lausuntopalautteesta nousee esiin yleinen viesti siitä, että erilaisia jakamistalouteen liittyviä kysymyksiä on tarpeen käsitellä myös tulevaisuudessa. Toisaalta lausuntopalaute sisältää arvokasta tietoa ja osin hyvin konkreettisiakin ehdotuksia siitä, mihin kiinnittää jatkutyössä huomiota tai miten voitaisiin edetä esimerkiksi lyhytaikaisen majoituksen tai alustatyön haasteiden osalta.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilö: Työllisyys ja toimivat markkinat -osasto / neuvotteleva virkamies Anu Laitinen, puh. 029 504 7164</p>			
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		23.4.2019
Publikationens titel	Olika alternativ till lösningar på utmaningar inom delningsekonomin Arbetsgruppens slutrapport		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2019:31		
Diarie-/ projektnummer	TEM022:00/2018	Tema	Företag
ISBN PDF	978-952-327-427-3	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-427-3		
Sidantal	99	Språk	finska
Nyckelord	delningsekonomi, plattformsekonomi, självsysselsatta		
Referat			
<p>Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 23 mars 2018 en sektorsövergripande arbetsgrupp för att utreda olika alternativ till lösningar på utmaningar inom delningsekonomin. Målet var att presentera alternativ till lösningar på centrala utmaningar inom delningsekonomin såsom gränsdragningen mellan yrkesmässig och icke yrkesmässig verksamhet, underlättande av fullgörandet av de skyldigheter som gäller arbete och förtydligande av lagstiftningen kring delningsekonomin. Arbetsgruppen skulle inte utarbeta några detaljerade förslag till lagändringar.</p> <p>I rapporten behandlas fem teman som är centrala i fråga om delningsekonomin: arbete inom delnings- och plattformsekonomin, tillämpning av konkurrenslagstiftningen på självsysselsatta, delningsekonomi och arbetarskydd, beskattning av tjänster inom delningsekonomin samt kortvarig inkvarteringsverksamhet. I fråga om varje tema har man analyserat vilka utmaningar det finns och på vilka olika sätt dessa utmaningar kunde lösas antingen på kort sikt eller med längre perspektiv.</p> <p>Utkastet till slutrapport skickades ut på remiss. Arbetsgruppen anser att remissvaren gav mycket värdefull och nyttig information som kan utnyttjas i det eventuella fortsatta arbetet. Det som i allmänhet lyfts fram i remissvaren är att det finns behov att behandla olika frågor som gäller delningsekonomin även i framtiden. I remissvaren ingår också värdefull information och även konkreta förslag om vilka frågor som ska beaktas i det fortsatta arbetet eller vad som kunde göras till exempel i fråga om de utmaningar som gäller kortvarig inkvartering eller plattformsarbete.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Anu Laitinen, konsultativ tjänsteman / Avdelning för sysselsättning och fungerande marknader, tfn 029 504 7164</p>			
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment		23 April 2019
Title of publication	Alternative solutions regarding sharing economy related issues Final report of the working group on sharing economy		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2019:31		
Register number	TEM022:00/2018	Subject	Enterprises
ISBN PDF	978-952-327-427-3	ISSN (PDF)	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-427-3		
Pages	99	Language	Finnish
Keywords	Sharing economy, platform economy, self-employed persons		
Abstract The Ministry of Economic Affairs and Employment appointed a cross-sectoral working group on 23 March 2018 to address various issues related to the sharing economy. It was the working group's objective to present alternative solutions to the key challenges experienced in the platform economy environment, such as drawing a line between professional and non-professional operations, facilitating compliance with work-related obligations, and clarifying the regulatory framework for the sharing economy. The purpose of the working group was not to draft detailed proposals for legislative amendments. The report addresses five key themes associated with the sharing economy: work in the sharing and platform economy, application of competition law to self-employed persons, the sharing economy and occupational health and safety, taxation of the services in the sharing economy, and short-term accommodation services. The challenges associated with each theme were analysed, and different ways of solving these challenges either in the short or in the long term were outlined. The draft report was sent out for comments. The working group considers the feedback received very valuable and useful for any further work. The feedback provided clearly expressed the need to continue addressing various sharing economy related issues in the future. It also contains valuable information and very concrete suggestions for future focus areas, or ways of addressing the challenges experienced in areas such as short-term accommodation or work in the platform economy. Contact person at the Ministry of Economic Affairs and Employment: Employment and Well-Functioning Markets Department / Anu Laitinen, Ministerial Adviser, tel. +358 29 504 7164.			
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Distributed by/ publication sales	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Alkusanat	11
1 Työryhmän toimeksianto	13
1.1 Työryhmän tehtävät ja tavoitteet.....	14
1.2 Työryhmän kokoonpano.....	15
2 Jakamistalous ja sen säädösympäristö	16
3 Disruptio jakamistalouden ajurina sekä kilpailupolitiikan ja sääntelyn haasteena	18
4 Työ jakamis- ja alustataloudessa	21
4.1 Haasteet.....	22
4.2 Ratkaisuvaihtoehdot	24
4.2.1 Oikeusasemaa koskevan ratkaisun jättäminen tulevan oikeuskäytännön varaansa	25
4.2.2 Selkeytetään työsopimuslain työsuhteen käsitettä niin, että myös alustatalouden piirissä tehtävän työn erityispiirteet otetaan huomioon	25
4.2.3 Luodaan työnteon muodolle oma kategoriansa yrittäjyyden ja työsuhteen väliin	26
4.2.4 Selvitetään ja ratkaistaan alustoilla tehtävään työhön liittyvät ongelmakohdat nykyisen lainsäädännön puitteissa	27
5 Kilpailuoikeuden soveltaminen itsensätyöllistäjiin	28
5.1 Johdanto.....	28
5.2 Rajanveto työntekijöiden ja yritysten välillä EU:n kilpailuoikeudessa	30
5.2.1 Elinkeinonharjoittajan/yrityksen käsite	30
5.2.2 Itsenäiset ammatinharjoittajat ja yrityksen käsite.....	31
5.2.3 Työntekijät ja 'näennäisesti itsenäiset ammatinharjoittajat'	32
5.3 Kollektiivisten sopimusten poikkeus ja kilpailuoikeus.....	34
5.4 Johtopäätökset ja ratkaisuvaihtoehdot	35

6	Jakamistalous ja työsuojelu	39
6.1	Työelämän muutos	39
6.2	Työterveyden ja työturvallisuuden merkitys muuttuvassa työelämässä	40
6.3	Työsuojelun lakisääteinen tausta	42
6.4	Alusta- ja jakamistaloudessa työskentelevien työoikeudellinen asema	44
6.5	Työsuojeluvalvonnan keskeiset tehtävät harmaan talouden valvonnassa	45
6.6	Jakamis- ja alustatalouden haasteita ja hyötyjä työterveyden ja työturvallisuuden näkökulmasta	46
6.7	Johtopäätöksiä ja ratkaisuvaihtoehtoja	48
6.7.1	Osallistuminen eri osapuolten työoikeudellisen aseman kehittymistä koskevaan kansainväliseen keskusteluun	48
6.7.2	Mallin hakeminen esim. vuokratyötilanteista	48
6.7.3	Tiedonsaanti ja informaatio-ohjaus	49
6.7.4	Vaihtoehtoiset sääntelykeinot, esim. suositukset, sopimukset, itsesääntely	50
6.7.5	Työturvallisuuden ja työterveyden huomioiminen uudenaikaisissa työverkostoissa ja yhteisen työpaikan käsite	50
6.7.6	Sujuvat siirtymät eri roolien välillä	51
6.7.7	Poikkihallinnolliset ja asiakaslähtöiset toimenpiteet työkyvyn tukemiseksi ja työkyvyttömyyden ehkäisemiseksi	51
7	Jakamistalouden palveluiden verotus	52
7.1	Verotuksen yleiset periaatteet	52
7.1.1	Tuloverotus	52
7.1.2	Palkan ja työkorvauksen rajanvedosta verotuksessa	53
7.2	Arvonlisäverotus	54
7.3	Itsenäisen ammattitoiminnan ja ei-ammattimaisen toiminnan rajanveto ja merkitys verotuksessa	55
7.3.1	Tuloverotus	55
7.3.2	Arvonlisäverotus	55
7.4	Veron maksamista ja ilmoittamista koskevat velvoitteet	56
7.4.1	Palvelun ostajan velvollisuudet	56
7.4.1.1	Palkka	56
7.4.1.2	Työkorvaus	57
7.4.2	Palvelun myyjän velvollisuudet	58

7.5	Ehdotuksia jakamistalouden ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien kehittämiseksi.....	58
8	Lyhytaikainen majoitustoiminta	60
8.1	Majoitustoiminta jakamistalouden ilmiönä.....	60
8.2	Sovellettava lainsäädäntö	62
8.2.1	Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta	63
8.2.2	Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta.....	64
8.3	Majoitustoimintaa vai asuinhuoneiston vuokrausta	64
8.4	Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen lyhytkestoinen majoitustoiminta.....	65
8.5	Yhtiöjärjestyksen mukainen huoneiston käyttötarkoitus	68
8.6	Elinkeinonharjoittamisen ja ammattimaisen toiminnan käsitteistä	70
8.7	Verotuksellisia näkökohtia.....	72
8.8	Lyhytaikaisen majoituksen haasteet.....	73
8.8.1	Ongelmatilanteita.....	73
8.8.2	Haasteet säädösympäristön näkökulmasta	74
8.9	Ratkaisuvaihtoehtoja	75
8.9.1	Säilytetään nykytilanne	75
8.9.2	Muutetaan joko majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia tai huoneenvuokralakia.....	76
8.9.2.1	Ammattimaisen toiminnan uudelleen määrittelemine	76
8.9.2.2	Asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain muuttaminen	78
8.9.2.3	Arviointia	78
8.9.3	Säädetään oma laki	80
8.9.4	Muutetaan asunto-osakeyhtiölakia haittoihin puuttumisen helpottamiseksi	82
8.9.5	Majoitustoiminnan valvonnan tehostaminen	83
8.9.6	Säätelyn keventäminen	83
8.9.7	Lyhyen tähtäimen keinot: tiedottaminen ja ohjeistus kattavasti nykylainsäädännön osalta.....	85
8.10	Kokoavia huomiota.....	85

9	Lausuntopalaute	87
9.1	Lausuntopyyntö	87
9.2	Saadut lausunnot	87
9.2.1	Työryhmän toimeksianto, säädösympäristö ja disruptiot (luvut 1–3)	88
9.2.2	Työ jakamis- ja alustataloudessa (luku 4)	89
9.2.3	Kilpailuoikeuden soveltaminen itsensätyöllistäjiin (luku 5)	90
9.2.4	Työsuojaus (luku 6)	91
9.2.5	Jakamistalouden palveluiden verotus (luku 7)	92
9.2.6	Lyhytaikainen majoitustoiminta (luku 8)	92
9.2.7	Muut kommentit (luku 9)	94
10	Yhteenveto	95

ALKUSANAT

Keskustelu jakamistaloudesta lisääntyi Suomessa vuonna 2016, kun Euroopan komissio julkaisi kesällä 2016 tiedonannon ”Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma”. Sen jälkeen jakamistaloudesta on puhuttu paljon, niin hyvässä kuin pahassakin.

Jakamistalouden poikkihallinnollinen virkamiesverkosto selvitti työ- ja elinkeinoministeriön johdolla jakamistalouden säädösympäristöön liittyviä haasteita ja kehittämistarpeita eri lainsäädäntöaloilla vuonna 2017. Selvityksen lopussa esitettiin joukko toimenpide-ehdotuksia jakamistalouden säädösympäristön kehittämiseksi.

Yhtenä jatkotoimenpiteenä työ- ja elinkeinoministeriö päätti asettaa työryhmän selvittämään vaihtoehtoisia tapoja ratkaista jakamistalouteen liittyviä kysymyksiä. Tarvetta selvitystyölle nähtiin, sillä yksiselitteisiä ja helppoja ratkaisuja havaittuihin haasteisiin ei ollut näköpiirissä. Asiassa päätettiin edetä paremman sääntelyn periaatteiden mukaan ja aloittaa työ erilaisten ratkaisuvaihtojen hahmottamiseksi.

Raportissa käydään läpi viisi keskeistä jakamistalouteen liittyvää teemaa: työ jakamis- ja alustataloudessa, kilpailuoikeuden soveltaminen itsensätyöllistäjin, jakamistalous ja työsuojelu, jakamistalouden palveluiden verotus sekä lyhytaikainen majoitustoiminta. Jokaisen osalta on analysoitu teemaan liittyviä haasteita ja toisaalta hahmoteltu erilaisia keinoja, miten haasteita voitaisiin joko lyhyellä tai pidemmällä tähtäimellä ratkaista.

Edellä mainitut teemat ovat toisiinsa nähden varsin erilaisia. Sen vuoksi jokaista aihepiiriä on raportissa käsitelty sen omista lähtökohdista. Kussakin teemassa on edetty ratkaisuvaihtoehtojen hahmottamisessa niin pitkälle kuin se on nähty tässä vaiheessa mahdolliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi.

Koska työryhmän tehtävänä ei ollut tehdä ehdotuksia tarvittavien toimenpiteiden suhteen, vaan aidosti taustoittaa ja pohjustaa mahdollista jatkotyötä, raportti jättää ratkaisuvaihtoehdot tässä vaiheessa auki. Raportissa esitetyt pohdinnat sekä sidosryhmien antamat lausunnot ja konkreettiset ratkaisuehdotukset tarjoavat yhdessä erinomaisen monipuolisen ja arvokkaan taustamateriaalin mahdollisen jatkotyön pohjaksi. Sitä kannattaa hyödyntää, samoin jatkaa keskustelua eri sidosryhmien kanssa.

Jakamistalous ilmiönä kehittyy ja kasvaa joko hallitusti tai hallitsemattomasti. Toivottavasti työtä jakamistalouden haasteiden ratkaisemiseksi jatketaan eri tahojen yhteistyönä.

Anu Laitinen
 Työryhmän puheenjohtaja
 Neuvotteleva virkamies
 Työ- ja elinkeinoministeriö
 Huhtikuu 2019

1 Työryhmän toimeksianto

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 23.3.2018 työryhmän selvittämään vaihtoehtoisia tapoja ratkaista jakamistalouteen liittyviä kysymyksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriön 10.2.2017 julkaiseman Jakamistalous Suomessa 2016 – Nykytila ja kasvunäkymät -selvityksen mukaan jakamistalous voi kasvaa Suomessa lähivuosina hyvinkin nopeasti. Kasvuarvion mukaan jakamistalouden alustojen kautta tehtävien ostotapahtumien arvo voi ylittää vuonna 2020 jo 1,3 miljardiin euroon, kun jakamistalousmarkkinoiden yksittäisten ostotapahtumien kokonaisarvo oli Suomessa vuonna 2016 hieman yli 100 miljoonaa euroa.

Selvityksen mukaan jakamistalous voi saavuttaa Suomessakin pysyvän ja taloudellisesti merkittävän jalansijan markkinoista uudennlaisella toimintakulttuurillaan, jossa korostuvat palvelujen saavutettavuus, valinnanvapaus, sosiaalisuus sekä resurssien tehokkaampi hyötykäyttö. Alan voimakas kasvuarvio perustuu muun muassa jakamistalouden alustojen omiin näkymiin ja alan kasvuvauhtiin muualla maailmassa. Euroopan jakamistalouden edelläkävijämaissa kasvu on ollut markkinoiden kypsytyä nopeaa.

Jakamistalous tarjoaa uusia mahdollisuuksia kuluttajille, yrittäjille ja yrityksille. Uudet innovatiiviset toimintamallit haastavat säädösympäristöä esimerkiksi markkinoillepääsyn vaatimusten, verotuksen, työn ja kuluttajansuojan osalta. Aina ei ole selvää, minkä lainsäädännön piiriin uudennlaiset toimintamallit kuuluvat tai mitä lakisääteisiä velvoitteita missäkin tilanteessa pitäisi hoitaa.

Jakamistalouden uskotaan lisäävän itsensä työllistämistä, sillä digitaalisten alustojen kautta voi tarjota osaamistaan ilman perinteistä työnantaja–työntekijä -suhdetta. Jakamis- ja alustatalouden arvioidaan myös muuttavan työhakua ja rekrytointia.

Riskinä on, että jakamistalouden hyödyt jäävät saavuttamatta, jos säädösympäristö on niin epäselvä, että uudenlaista toimintaa ei uskalleta aloittaa eikä uudenlaisia palveluja käyttää. Jakamistalouden kehittymistä tulisi virkamiesselvityksen mukaan pyrkiä ohjaamaan siten, että kaikki osapuolet tuntevat oikeutensa ja velvollisuutensa, eikä jakamistalous muodostu epäviralliseksi ja harmaalla alueella olevaksi toiminnaksi.

1.1 Työryhmän tehtävät ja tavoitteet

Jakamistaloustyöryhmän työn tavoitteena oli esittää vaihtoehtoisia ratkaisutapoja keskeisiin jakamistalouden toimintaympäristön haasteisiin, erityisesti liittyen ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan rajanvetoon, työhön liittyvään velvoitteiden hoitamisen helpottamiseen ja jakamistalouden säädösympäristön selkiyttämiseen. Työryhmän tarkoituksena ei ollut laatia yksityiskohtaisia säädösmuutosehdotuksia.

Jakamistalouteen liittyvinä työryhmän tuli selvittää:

- Ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan rajanvetoa, rajanvedon vaikutuksia ja vaihtoehtoisia tapoja ratkaista rajanvetoon liittyviä haasteita
- Jakamistaloudessa tehtävään työhön liittyviä maksuvelvoitteita ja tapoja helpottaa velvoitteiden hoitoa
- Muita kuin lainsäädännöllisiä keinoja edistää jakamistaloutta esimerkiksi olemassa olevaa ohjeistusta uudistamalla tai hallinnollisia menettelyjä yhdistämällä
- Eri ministeriöissä käynnissä tai suunnitteilla olevien säädösvalmisteluhankkeiden aikataulutukseen ja keskinäisiin suhteisiin liittyviä kysymyksiä.

1.2 Työryhmän kokoonpano

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin hallitusneuvos Susanna Siitonen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi johtava asiantuntija Anu Laitinen työ- ja elinkeinoministeriöstä. Asiantuntijoiksi nimettiin työ- ja elinkeinoministeriöstä erityisasiantuntija Pihla Väänänen ja hallitusneuvos Tarja Kröger. Jäseniksi nimettiin liikenne- ja viestintäministeriöstä neuvotteleva virkamies Elina Immonen ja varalla ylitarkastaja Emil Asp, oikeusministeriöstä lainsäädäntöjohtaja Antti Leinonen ja varalle lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, sosiaali- ja terveysministeriöstä johtaja Liisa Hakala ja varalle erityisasiantuntija Teija Inkilä, valtiovarainministeriöstä neuvotteleva virkamies Timo Annala ja varalle erityisasiantuntija Antti Sinkman, kilpailu- ja kuluttajavirastosta erikoistutkija Jarkko Vuorinen ja varalle lakimies Riikka Rosendahl, Verohallinnosta johtava veroasiantuntija Sami Varonen ja varalle johtava veroasiantuntija Kirsi Tuunala sekä sihteeriksi työ- ja elinkeinoministeriöstä suunnittelija Kirsi Koski.

Siitosen tilalla jatkoi puheenjohtajana Anu Laitinen 1.1.2019 alkaen. Immosen tilalle tuli 1.12.2018 alkaen Saara Reinimäki, Väänäsen tilalla jatkoivat Sanna Kyyrä ja Ida Müller joulukuusta 2018. Hallitussihteeri Sami Teräväinen tuli ryhmään mukaan asiantuntijana syyskuussa 2018.

Työryhmä kuuli työnsä aikana asiantuntijana professori Seppo Koskista Turun yliopistosta ja ylitarkastaja Mikko Kotirantaa Verohallinnosta.

2 Jakamistalous ja sen säädösympäristö

Jakamistalouden määritelmä ei toistaiseksi ole vakiintunut, vaan samasta tai saman tyyppisistä ilmiöistä puhutaan useilla eri termeillä. Jakamistalouden yhteydessä käytetään usein termejä yhteistyötalous, vuorovaikutustalous, välitystalous, keikkatalous tai vertaistalous. Englanniksi esiintyviä termejä ovat sharing economy, collaborative economy, collaborative consumption, peer economy, on-demand economy ja gig economy. Termit eivät ole tarkkarajaisia ja toisiaan poissulkevia, vaan ennemminkin osittain päällekkäisiä, ja niissä jokaisessa korostuu jokin tietty jakamistalouden näkökulma.

Tässä raportissa jakamistaloudella tarkoitetaan ilmiötä, jossa yksityishenkilöt jakavat toisilleen hyödykkeitä ja palveluja. Keskeistä jakamistaloudelle on vajaakäytöllä olevien resurssien (omaisuus, resurssit, aika tai taidot) jakaminen ja parempi hyötykäyttö. Käytännössä toiminta tapahtuu useimmiten erilaisten välittäjinä toimivien digitaalisten alustojen tai mobiilisovellusten kautta. Jakamistalouteen liittyy oletus yksityishenkilöiden harjoittaman toiminnan pienimuotoisuudesta, satunnaisuudesta ja ei-ammattimaisuudesta.

Jakamistalouden nähdään tarjoavan uusia mahdollisuuksia sekä kuluttajille että yrityksille. Samalla se kuitenkin haastaa olemassa olevan säädösympäristön. Säädösympäristön haasteiden tarkastelun keskiössä on ns. vertaistoiminta (peer-to-peer, P2P), jossa resurssit ovat yksityishenkilön omistuksessa ja jossa sekä palveluntarjoaja, että ostaja ovat yksityishenkilöitä. Tämän lisäksi tarkastellaan osittain myös välittäjinä toimivien alustojen roolia.

Vaikka jakamistalouden toimijoina ovat yhtäältä yksityishenkilöt, välittäjänä toimivan alustan tarjoaa useimmiten yritys ja sen osalta toiminnassa on kyse normaalista alustaliiketoiminnasta. Jakamistalouden toimijoista ei siis voida puhua kovin yhteinäisenä ryhmänä. Mukana on toimijoita kansainvälisesti toimivista jakamistalousalustoista aina satunnaisesti palveluja tarjoaviin yksityishenkilöihin.

On myös tärkeää muistaa, että kaikki digitaalisen alustan kautta tapahtuva uudenlainen liiketoiminta ei ole jakamistaloutta. Esimerkiksi autonvuokrausyrityksen harjoittama toiminta on edelleen autonvuokrausta, vaikka se tapahtuisi digitaalisen alustan kautta ja auton voisi ottaa käyttöönsä muualtakin kuin autonvuokrausyrityksen toimiston läheisyydessä olevalta parkkipaikalta.

Jakamistalousalustat voidaan nähdä yhdenlaisina välitysalustoina ja sitä kautta jakamistalous on osa laajempaa alustataloutta.

3 Disruptio jakamistalouden ajurina sekä kilpailupolitiikan ja sääntelyn haasteena

Disruptiot ovat keskeinen osa jakamistaloutta. Disruptiolla tarkoitetaan sitä, että jokin innovaatio, uusi ilmiö tai keksintö mullistaa perinteisen toimintatavan. Disruptio on tyypillisesti odottamaton ja yllättävä. Disruption aikaansaava tuote tai palvelu syntyy usein vakiintuneiden toimijoiden arvoverkon ulkopuolella ja sen kohteena on tyypillisesti aluksi ns. low end consumer, mutta lopulta tuotteesta tai palvelusta tulee valtavirtaa ja se soveltuu kaikille.¹

Kun vakiintuneet toimijat tarjoavat pieniä parannuksia ja antavat kuluttajille jotakin parempaa suhteessa niihin asioihin, joita kuluttajat perinteisesti arvostavat, disruptiossa tarjotaan ominaisuuksia, jotka antavat jotakin uutta perinteisesti arvostettuun. Disruptiossa tuote tai palvelu voi silti joiltain ominaisuuksiltaan olla huonompi kuin mitä perinteisesti arvostetun tuotteen tai palvelun ominaisuudet ovat.²

Disruptio muuttaa usein dramaattisesti markkinaolosuhteita ja voi johtaa vakiintuneiden markkinatoimijoiden markkinaosuuksien romahtamiseen. Disruptio ei koske vain tuotteita tai valmistamisprosesseja, vaan myös liiketoimintamalleja. Viime

¹ The Impact of Disruptive Innovations on Competition Law Enforcement. DAF/COMP/GF(2015)15/Final, OECD 2015, s. 2.

² Hearing on Disruptive Innovation, Issues Paper by the Secretariat, DAF/COMP(2015)3, OECD 2015, s. 3–4.

aikoina disruptiot ovat tyypillisesti liittyneet digitalisaatioon, joissa internet, alustat ja älypuhelimet ovat sekä aikaansaaneet että nopeuttaneet disruptiota.³

Disruptio merkitsee usein haastetta sekä vakiintuneille toimijoille että sääntelylle, jotka yhdessä ovat voineet rajoittaa innovaatioiden syntyä ja kilpailua voimakkaasti säännellyillä aloilla. Sääntely on myös voinut suosia vakiintuneita toimijoita ja vaikeuttanut uusien tuotteiden, palveluiden tai liiketoimintamallien käyttöönottoa.

Toisaalta disruptioon pyrkivät yritykset saattavat pyrkiä perusteetta välttelemään sääntelyä ja saada sitä kautta epäreilua kilpailuetua. Vältetyllä sääntelyllä voi olla legitiimejä päämääriä, esimerkiksi se on voinut suojata kuluttajaa. Sääntelijän voi olla vaikeaa muodostaa kokonaiskuvaa markkinoiden ja sääntelyn tilasta, kun samaan aikaan esitetään väitteitä siitä, että sääntely suosii vakiintuneita toimijoita ja siitä, että uusi toimija perusteetta välttelee sääntelyä.⁴

Kilpailupolitiikan kannalta disruptio on hyvä asia, sillä se lisää kilpailua ja kuluttajan hyvinvointia. Kilpailupolitiikan tehtävänä on suojella kilpailuprosessia, johon disruptiot kuuluvat toimivan kilpailun olennaisena osana.⁵ Kilpailun edistämisen tehtävänä on kysyä oikeat kysymykset:

- Ovatko vakiintuneet toimijat itse innovoineet?
- Mikä motiivi vakiintuneilla toimijoilla on vaatia (uutta) sääntelyä?
- Millä perusteella disruptioon pyrkivä yritys väittää, ettei sen tarvitse noudattaa olemassa olevaa sääntelyä?
- Mitä muita kuin kilpailuun liittyviä päämääriä sääntelyllä on?
- Onko perusteita muuttaa voimassa olevaa sääntelyä?

³ Hearing on Disruptive Innovation, Issues Paper by the Secretariat, DAF/COMP(2015)3, OECD 2015, s. 2–3.

⁴ Hearing on Disruptive Innovation, Note by United States, DAF/COMP/WD(2015)54, OECD 2015, s. 3; Hearing on Disruptive Innovation, Issues Paper by the Secretariat, DAF/COMP(2015)3, OECD 2015, s. 7.

⁵ The Impact of Disruptive innovations on Competition Law Enforcement. DAF/COMP/GF(2015)15/Final, OECD 2015, s. 3.

Kilpailua rajoittava ja disruptiota estävä sääntely on kilpailupolitiikan kannalta haaste, sillä sääntelyn muuttaminen on usein vaikeaa ja hidasta. Oikean sääntelytavan valinta voi olla ongelmallista, jos sääntelyyn liittyy muita kuin kilpailuun liittyviä päämääriä, jolloin sääntelyn monia eri päämääriä joudutaan punnitsemaan keskenään. Kilpailupolitiikan kannalta eri sääntelyvaihtoehdoista tulisi valita se, joka saavuttaa tyydyttävällä tavalla sääntelyn muut tavoitteet kilpailua mahdollisimman vähän rajoittavin keinoin. Ennen kaikkea sääntelyn tulisi olla mahdollistavaa.

4 Työ jakamis- ja alustataloudessa

Jakamistalouden, samoin kuin alustatalouden yleisemminkin, nähdään muuttavan perinteistä työsuhteisiin perustuvaa työelämää. Jakamistalouden toimintaympäristössä työt perustuvat usein yksittäisiin työtehtäviin tai toimeksiantoihin eivätkä niinkään ennalta määriteltuihin säännöllisiin työaikoihin, tehtäviin ja toimintaympäristöön. Työoikeudelliselta kannalta jakamistalouteen voi liittyä haasteita silloin, kun on epäselvyyttä jakamistaloudessa työskentelevien työoikeudellisesta asemasta.

Vaikka alustoihin liittyvän työn yleistymisen nähdään tuovan mukanaan monenlaisia hyötyjä, kuten joustavuutta ja uudenlaisia työmahdollisuuksia, ilmiötä on pidetty osittain myös huolestuttavana muun muassa sen vuoksi, että jakamistalouden joustavat työjärjestelyt eivät tarjoa samanlaista säännöllisyyttä ja vakautta kuin perinteiset työsuhteet. Tämä voi synnyttää epävarmuutta sovellettavista oikeuksista ja sosiaalisen suojelun tasosta. Yrittäjinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiessaan jakamistalouden palvelutuottajat ovat itse vastuussa tiettyjen maksujen ja verovelvoitteiden hoitamisesta. Ansioitasoa eivät määritä työehtosopimusten vähimmäispalkat, jos kyseessä ei ole työsopimuslaissa tarkoitettu työsuhde.⁶

On tärkeää huomata, että vaikka alustoihin liittyvään työhön viitataan usein yleis-termillä ”alustatyö”, kyse ei ole yksiselitteisesti määriteltävästä asiasta. Kaikki jakamistalousalustat eivät toimi samalla liiketoimintakonseptilla eikä kaikki jakamistaloudessa tehtävä työ ole samanlaista tai samalla tavoin järjestettyä. Lähtökohtaisesti jakamistaloudessa voi olla sekä perinteisiä työsuhteita että yrittäjyyttä (itsensä työllistämistä).

⁶ Jakamistalouden säädosympäristö – Haasteet ja kehittämistarpeet; TEM-julkaisuja 44/2017, s. 29–30

On myös mahdollista, että työtä tekevä henkilö on työsuhteessa jakamistalousalustan sijasta työsuorituksen vastaanottajaan (tilaajaan). Näin ollen on aina tutkittava tapauskohtaisesti, millainen esimerkiksi alustan ja palveluntarjoajan välinen suhde tosiasiallisesti on. Työn suorittajan oikeudellisella asemalla on työoikeudellisten normien lisäksi heijastusvaikutuksia myös muille oikeudenaloille. Esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmämme rakentuu pitkälti sen mukaisesti, onko kyseessä työsuhde vai ei.⁷

Työsuhteen tunnusmerkit on kirjattu työsopimuslakiin. Jotta työsopimuslakia ja muuta työlainsäädäntöä voidaan soveltaa, kaikkien työsuhteen tunnusmerkkien tulee täyttyä samanaikaisesti. Arvio työsuhteen tunnusmerkkien täyttymisestä tehdään viime kädessä kokonaisharkinnalla, jossa otetaan huomioon sopijapuolten tarkoitus, sopimuksen nimike, työsopimuksella sovitut ehdot sekä työnteon tosiasialliset olosuhteet.

4.1 Haasteet

Näkemykset jakamistalouden vaikutuksesta työmarkkinoihin ja työhön vaihtelevat äärilaidasta toiseen. Optimistisen näkemyksen mukaan jakamistalous lisää työn kysyntää, työvoiman tarjontaa, helpottaa työmarkkinoille pääsyä ja edistää työnsuorittajan oman elämän hallintaa lisäämällä joustoa työn tekemiseen. Toisaalta jakamistaloustyön nähdään johtavan työolojen heikkenemiseen, epävarmuuteen ja eriarvoistumiseen. Lisäksi sen katsotaan haastavan perinteisen työsuhteen ja muutettavan sopijapuolten voimasuhteita vahvistamalla työnantajan asemaa työntekijän kustannuksella. Ilmiön on epäilty myös lisäävän veronkiertoa, epätervettä kilpailua ja prekaarista työtä.

Jakamistalouden piirissä tehtävä työ voidaan jakaa kahteen ryhmään sen perusteella, edellyttääkö työn tekeminen sen suorittajan fyysistä läsnäoloa vai voiko työsuorituksen tehdä verkon välityksellä (online). Työntekoon liittyvät oikeudelliset kysymykset voivat olla joltain osin erilaisia tai niiden painotus voi olla erilainen

⁷ Emt.

riippuen siitä, kumpaan ryhmään kuuluvasta työstä on kysymys. Verkon välityksellä tehtävään työhön liittyy yksi ominaispiirre, jota paikkaan sidotussa työssä ei aina-kaan samassa määrin ole. Kysymys on oikeussuhteisiin sovellettavasta lainsäädännöstä tilanteessa, jossa työn tilaaja, sen tekijä ja alusta voivat kaikki sijaita eri valtioissa. Tiedossa ei ole, että tämä kysymys olisi toistaiseksi noussut oikeudenkäynnissä esiin.

Yksiselitteistä vastausta siihen, onko alustataloudessa tehtävässä työssä kyse työsuhteesta vaiko muunlaisesta työntekosuhteesta, ei ole toistaiseksi kyetty antamaan. Perusteluja voidaan esittää kummankin näkemyksen puolesta. Kysymys on ollut myös tuomioistuinten ratkaistavana, ei toisin Suomessa. Ulkomaisten tuomioistuinten ratkaisujen hyödyllisyyttä suomalaisen lainsäädännön tulkinnassa saattaa kuitenkin rajoittaa se, että työsuhdetta, työntekijää ja työnantajaa koskevat määrittelyt voivat poiketa paljonkin eri maiden lainsäädännössä. Eroja on myös sen suhteen, millaisia oikeusvaikutuksia tulkinnoilla on, ts. mitä oikeuksia ja velvollisuuksia työsuhde tuo toisaalta työntekijälle ja toisaalta työnantajalle. Lisäksi eri maiden oikeuskäytännöstä on ainakin toistaiseksi vaikeaa löytää mitään yhtenäistä linjaa, sillä ratkaisut näyttävän menevän suuntaan ja toiseen. Ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ei näyttäisi vielä olevan.

Eri maiden oikeuskäytäntöä on toisaalta Uber-kuljettajista ja toisaalta ruokalaheteistä. Esimerkiksi Ison-Britannian oikeuskäytännössä Uber-kuljettajia on pidetty työntekijöinä.⁸ Ratkaisu ei kuitenkaan ole lainvoimainen. Yhdysvalloissa oikeuskäytäntö näyttää horjuvalta.^{9 10} Hollannissa puolestaan ruokalahettien katsottiin olevan työsuhteessa.¹¹ Hollannista näyttää tosin löytyvän myös vastakkaista oikeuskäytän-

⁸ Osborne, H. 2016. Uber loses right to classify UK drivers as self-employed. The Guardian. <https://www.theguardian.com/technology/2016/oct/28/uber-uk-tribunal-self-employed-status>

⁹ Scott, K. 2017. New York Uber drivers classified as employees in unemployment insurance case. Centaur Media. <https://www.employeebenefits.co.uk/issues/june-online-2017/new-york-uber-drivers-classified-employees-unemployment-insurance-case/>

¹⁰ Wiessner, D. 2018. U.S. judge says Uber drivers are not company's employees. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-uber-lawsuit/u-s-judge-says-uber-drivers-are-not-companys-employees-idUSKBN1HJ311>

¹¹ Deliveroo riders are not self-employed and should get proper pay: court. 2019. DutchNews.nl. <https://www.dutchnews.nl/news/2019/01/deliveroo-riders-are-not-self-employed-and-should-get-proper-pay-court/>

töä aikaisemmalta ajalta.¹² Myös esimerkiksi Espanjassa on ruokälähettejä pidetty työntekijöinä.¹³ Sen sijaan Isossa Britanniassa näytetään päätyneen toisenlaiseen ratkaisuun oikeusriidassa, joka koski ruokälähettiläiden oikeutta neuvotella työntekijöiden ehdoista kollektiivisesti.¹⁴

Työsuhteen tunnusmerkistön täyttyminen ratkaistaan aina tapauskohtaisesti kokonaisarviolla. Työsuhteen olemassa oloa koskevalla arviolla on merkitystä paitsi oikeussuhteeseen sovellettavan lainsäädännön määräytymisessä ja siten työntekijän ja työnantajan keskinäisessä suhteessa, myös esimerkiksi ansioperustaisessa sosiaaliturvassa.

4.2 Ratkaisuvaihtoehdot

Kuten edellä todettiin, aina ei ole selvyttä siitä, mikä on alustatalouden piirissä työtä tekevän oikeudellinen asema. Koska työn suorittajan status määrittelee sovellettavan lainsäädännön ja osapuolten velvoitteet, olisi tärkeää, että jo työsuorituksista sovittaessa osapuolilla olisi selkeä ja yhteinen käsitys työnsuorittajan asemasta. Jos näin ei ole tai jos tosiasialliset työskentelyolosuhteet eivät vastaa sitä, mitä työstä sovittaessa tarkoitettiin, joudutaan jällenpäin arvioimaan oikeussuhteen luonnetta uudelleen ja mahdollisesti korjaamaan esimerkiksi vakuuttamisvelvollisuudessa ilmenneet puutteet.

Työmarkkinakeskustelussa on peräänkuulutettu tarvetta ratkaista alusta-talouden piirissä toimivien henkilöiden asemaan liittyvät kysymykset. Vaihtoehtoina on esitetty 1) kysymyksen ratkaisemisen jättämistä tulevan oikeuskäytännön varaan, 2) voimassa olevan työsopimuslain soveltamisalan selkeyttämistä niin, että siinä

¹² Dutch court rules Deliveroo riders are self-employed, queries labour law. 2018. DutchNews.nl. <https://www.dutchnews.nl/news/2018/07/dutch-court-rules-deliveroo-riders-are-self-employed-queries-labour-law/>

¹³ Spain court rules against Deliveroo in landmark case. 2018. The Local. <https://www.thelocal.es/20180605/pain-court-rules-against-deliveroo-in-landmark-case>

¹⁴ Deliveroo wins latest court battle over rider rights. 2018. BBC News. https://www.bbc.com/news/business-46455190?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/topics/c45x56x82mvt/gig-economy&link_location=live-reporting-story

otetaan huomioon myös alustatalouden erityispiirteet ja 3) uuden lainsäädännön säätämistä alustataloustyöhön. Yksi vaihtoehto on myös rakentaa toimintamalli eri elementeistä.

Vaihtoehtoja tarkasteltaessa ja ratkaisua niiden välillä tehtäessä on huomattava, että työsopimuslain soveltamisalaa koskevat tulkintakysymykset ulottuvat alustataloutta laajemmalle käsittäen erilaiset itsensä työllistämisen tilanteet.

4.2.1 Oikeusasemaa koskevan ratkaisun jättäminen tulevan oikeuskäytännön varaan

Oikeustila säilyy epäselvänä, kunnes kysymykseen saadaan korkeimman oikeuden ratkaisu. Tällaisen ratkaisun saaminen edellyttää ensinnäkin sitä, että työn suorittajan asema riitautetaan ja asiaa puidaan korkeinta oikeutta myöten. Tämä luonnollisesti edellyttää, että korkein oikeus ottaa asian ratkaistavakseen. Mitään käsitystä siitä, koska tällaista oikeuskäytäntöä voitaisiin odottaa, ei ole, sillä tiedossa ei ole, että työn suorittajan oikeudellista asemaa koskevia riitoja olisi vireillä. Käytännössä oikeudellisesti epävarma tilanne voisi siis jatkua vielä vuosia.

4.2.2 Selkeytetään työsopimuslain työsuhteen käsitettä niin, että myös alustatalouden piirissä tehtävän työn erityispiirteet otetaan huomioon

Voimassa olevan oikeuden mukaan ansiotarkoituksessa työtä tehdään joko työsuhteessa tai itsenäisenä yrittäjänä (ammatinharjoittajana). Tämä jako on täysin vakiintunut työ- ja sosiaaliturvalainsäädännössä.

Työsopimuslaissa säädetyllä työsuhteen käsitteellä on pitkä, lähes sadan vuoden historia. Sen mukaan työsuhteesta on kysymys, kun työtä tehdään sopimuksen perusteella työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena vastiketta vastaan. Säännös on vuosien kuluessa säilynyt samana, vaikka yhteiskunta ja työnteon tavat ovat muuttuneet. Nykyisen kaltainen joustava työsuhteen tunnusmerkistö on mahdollistanut yhteiskunnassa ja työelämässä tapahtuvien muutosten huomioon ottamisen tunnusmerkistöä tulkittaessa.

Työnteon murros ja erityisesti jakamistalous ja alustojen kautta tapahtuvat työsuoritukset ovat kuitenkin jossakin määrin haastaneet rajanvedon työsuhteisen työn ja yrittäjätöyden välillä. Tältä kannalta voikin olla perusteltua selvittää työsuopimuslain soveltamisalaa koskevien säännösten ajantasaisuus.

Jos työsuhteen käsitettä vietäisiin enemmän toimeksiantosuhteiden suuntaan, muutos olisi heijastusvaikutuksiltaan laaja. Kaikki työsuhteeseen liittyvät osapuolten oikeudet ja velvollisuudet sekä työsuhteen tunnusmerkistölle pohjautuva muu lainsäädäntö tulisi sovellettavaksi. Käytännössä tämä merkitsisi työlainsäädännön lisäksi muun muassa ansioperusteista sosiaaliturvaa koskevaa sääntelyä.

4.2.3 Luodaan työnteon muodolle oma kategoriansa yrittäjyyden ja työsuhteen väliin

Kuten edellä todettiin, Suomessa työtä tehdään joko työsuhteessa tai itsenäisessä asemassa yrittäjänä. Erottelu perustuu lainsäädännössä määritellylle työsuhteen käsitteelle. Yrittäjyyden tunnusmerkeistä ei sen sijaan ole yleisiä säännöksiä, mutta yrittäjiin kohdistuvaa lainsäädäntöä on sosiaaliturva-, vero- ja kilpailulainsäädännössä.

Alustojen kautta tehtävään työhön on katsottu liittyvän sekä työsuhteisen työn että yrittäjätöyden piiriteitä. Sen ei ole – tapauksesta kuitenkin riippuen – katsottu sopivan puhtaasti kumpaankaan kategoriaan vaan sijoittuvan johonkin välimaastoon.

Uuden työntekokategorian luominen ei kuitenkaan ole ongelmaton. Jos työsuhteisen työn ja yrittäjätöyden väliin luotaisiin uusi työnteon ”luokka”, rajanvetotilanteet lisääntyisivät nykyisestä ja sillä tavoin aiheutettaisiin uusia tulkintaongelmia.

Alustatalouden piirissä tehtävän työn osuus kaikesta ansiotarkoituksessa tehtävästä työstä on varsin vähäinen, vaikkakin todennäköisesti kasvamassa. Kokonaan uuden työntekokategorian luominen työsuhteisen työn ja yrittäjänä tehtävän työn välille ei tästä näkökulmasta liene ajankohtaista. Se ei näytä olevan tarkoituksenmukaista myöskään sääntelyyn liittyvien haasteiden monimuotoisuuden vuoksi.

4.2.4 Selvitetään ja ratkaistaan alustoilla tehtävään työhön liittyvät ongelmakohdat nykyisen lainsäädännön puitteissa

Alustatalouden piirissä tehtävään työhön ja työn suorittajan ja toimeksiantajan asemaan liittyy epäselvyyksiä ja oikeusvarmuus on koetuksella. Oikeustilan selkeyttäminen on perusteltua. Tämä voi tapahtua tarkistamalla työsopimuslaissa säädettyä työsuhteen käsitettä, mutta sen lisäksi selvittämällä muuhun lainsäätöön liittyviä mahdollisia korjaustarpeita. Tämä koskee työlainsäädännön lisäksi sosiaaliturvalainsäädäntöä.

Jos tällaiseen työhön ryhdytään, alustataloutta koskevat kysymykset olisi käsiteltävä osana laajempaa työsopimuslain soveltamisalan arviointia. Sama koskee sosiaaliturvalainsäädännön perkaamista.

5 Kilpailuoikeuden soveltaminen itsensätyöllistäjiin

5.1 Johdanto

Jakamistalouteen liittyvä kysymys itsensätyöllistäjien asemasta. Itsensätyöllistäjät ovat olleet seurausta alustojen yleistymisestä, joiden kautta työsuorituksia voidaan teknologian avulla pilkkoa osiin sekä ostaa ja myydä. Se liittyy myös jakamistaloudessa tapahtuneeseen työn muuttumiseen, josta yhtenä esimerkkinä ovat Uber-kuljettajat ja heidän asemansa. Jakamistaloudesta saadut tulot voivat koostua eri alustoilta saaduista pienistä puroista.

Kilpailulain soveltamisalaa voidaan joutua arvioimaan, kun itsensätyöllistäjät tai heitä edustava ammattiliitto haluaa sopia itsensätyöllistäjien perimistä vähimmäis- tai suositushinnoista. Kilpailuviranomaisilla on itsensätyöllistäjiin liittyvä intressi, jos itsensätyöllistäjät katsotaan elinkeinonharjoittajiksi. Kilpailuoikeutta sovelletaan elinkeinonharjoittajiin, jos ne sopivat keskenään esimerkiksi hinnoista. Tällöin ollaan aivan kilpailuoikeuden ydinalueella eli kartellikiellon piirissä. Kartelleista säädetään kilpailulain 5 §:ssä ja EU:n kilpailuoikeudessa SEUT 101 artiklassa.

Itsensätyöllistäjien käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Se on eräänlainen kattokäsite, jota käytetään kuvaamaan ryhmää, johon kuuluvat tekevät työtä yksin, ilman palkattua työvoimaa yrittäjinä tai yrittäjämäisesti.¹⁵ Siihen lasketaan kuuluvaksi yksinyrittäjät, ammatinharjoittajat, freelancerit ja apurahansaajat.

¹⁵ Pärnänen Anna – Sutela Hanna, Itsensätyöllistäjät Suomessa, Tilastokeskus, 2014, s. 13.

Maatalousyrittäjiä ei lueta ryhmään kuuluvaksi. Vuonna 2013 julkaistun selvityksen mukaan Suomessa oli 152.000 itsensätyöllistäjää eli noin 6 % kaikista työkäisistä.¹⁶ Suurin osa itsensätyöllistäjistä, noin 112.000, on yksinyrittäjiä. Merkittävä osa itsensätyöllistäjistä koskevasta keskustelusta on käyty yksinyrittäjistä, jotka työskentelevät omiin nimiinsä ilman työntekijöitä.

Etupäässä yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa¹⁷ on esitetty, että viimeisten vuosien aikana on syntynyt uudenlaisia itsensätyöllistäjiä. Uudet itsensätyöllistäjät eivät ole valinneet asemaansa vapaaehtoisesti, vaan ovat usein pakotettuja toimimaan ilman työsuhdetta. Lisäksi he eivät ole samalla tavalla itsenäisiä ja taloudellisesti turvatussa asemassa olevia kuin monet perinteiset itsenäiset ammatinharjoittajat. Silti he saattavat joutua kantamaan huomattavaa riskiä. Uusien itsensätyöllistäjien neuvotteluasema voi olla heikko.

Julkisessa keskustelussa on puhuttu myös näennäisyrittäjyydestä. Näennäisyrittäjyydellä tarkoitetaan tilannetta, jossa yrittäjätyötä tehdään muodollisesti yrittäjänä, mutta tosiasiassa työolot vertautuvat palkansaajan työoloihin. Asiakkaalla tai toimeksiantajalla voi olla työnantajaan verrattavissa oleva direktio-oikeus työprosessiin. Tyypillistä voi olla myös se, että asiakkaita on vain yksi ja että entinen työnantaja on ulkoistanut aikaisemmin palkkatyönä tehdyn työn yrittäjätyöksi. Ulkoistamisen syynä voi olla verojen, sosiaaliturvamaksujen tai muiden vastuiden välttämisen.¹⁸

Itsensätyöllistäjiin kohdistuvia kilpailuoikeudellisia oikeusvaikutuksia ei voi kategorisesti päätellä itse käsitteestä sen heterogeenisuuden vuoksi, vaan kunkin itsensätyöllistäjän asemaa on tutkittava tapauskohtaisesti. Osa itsensätyöllistäjistä on kilpailuoikeudellisesti arvioituna itsenäisiä ammatinharjoittajia ja siten tyypillisesti elinkeinonharjoittajia, kun taas osa on tosiasiallisesti työntekijöitä.

¹⁶ Ibid., s. 3, 7–8.

¹⁷ Itsensätyöllistäjien yhteiskuntatieteellisestä keskustelusta kootusti ks. Daskalova, Victoria: Regulating the New Self-Employed in the Uber Economy: What Role for EU Competition Law. German Law Journal, Vol 19, No. 3, 2018, s. 462–470.

¹⁸ Pärnänen – Sutela 2014, s. 125.

5.2 Rajanveto työntekijöiden ja yritysten välillä EU:n kilpailuoikeudessa

5.2.1 Elinkeinonharjoittajan/yrityksen käsite

Kilpailulain soveltamisen ratkaisee se, onko kyse elinkeinonharjoittajasta. Jos kyse on elinkeinonharjoittajasta, kilpailuoikeutta sovelletaan. Kilpailulain 4 §:n kohdassa 1 säädetään, että elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Kielletyt kilpailunrajoitukset koskevat elinkeinonharjoittajia ja niiden yhteenliittymiä. Yksi esimerkki kielletystä sopimisesta on hintakartelli, jossa yritykset sopivat keskenään mihin hintaan tuotetta tai palvelua myydään asiakkaille.

Elinkeinonharjoittajan käsitettä muutettiin kilpailulain uudistamisen yhteydessä vuonna 2011 siten, että se vastaa nykyisin EU:n kilpailuoikeuden mukaista yrityksen käsitettä.¹⁹ Kuten hallituksen esityksessä todetaan, EU:n kilpailusääntöjen tehokas soveltaminen edellyttää, että myös kieltoäännösten soveltamisalaa määrittävää elinkeinonharjoittajan käsitettä sovelletaan yhdenmukaisesti EU:n kilpailuoikeuden kanssa. Muutoksella pyrittiin varmistamaan, että kilpailulain ja EU:n kilpailusääntöjen kieltoäännösten soveltamisalaa tulkitaan yhdenmukaisesti.²⁰

Tässä kirjoituksessa elinkeinonharjoittajan/yrityksen käsitettä analysoidaan vain EU:n kilpailuoikeuden perusteella, sillä edellä esitetyn perusteella tätä käsitettä sovelletaan Suomessa. Yrityksen käsitteeseen tehdyt poikkeukset, kuten työntekijät ja näennäisesti itsenäiset ammatinharjoittajat, tulevat myös EU-oikeudesta. EU:n kilpailuoikeuden lisäksi EUT:n työntekijöitä koskevalla oikeuskäytännöllä on merkitystä yritys -käsitteen rajoja määriteltäessä.

Yrityksen käsitettä ei ole määritelty Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa, mutta sen sisältöä on täsmennetty EUT:n oikeuskäytännössä. Oikeuskäytännössä yrityksen käsite on määritelty laajasti ja se kattaa kaikki yhteisöt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita tai palveluja tietyillä

¹⁹ Elinkeinonharjoittajan kansallisesta käsitteestä kilpailunrajoituslain ajalta ks. Lindberg, Rainer: Elinkeinonharjoittajan kansallisesta käsitteestä kilpailunrajoituslain ajalta, 2006.

²⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle kilpailulaiksi, HE 88/2010, s. 56.

markkinoilla riippumatta niiden oikeudellisesta asemasta tai rahoitustavasta.²¹ Yrityksen käsite on siis laajempi kuin arkikielessä ja myös luonnolliset henkilöt tai niiden ryhmät voidaan katsoa yrityksiksi SEUT 101 ja 102 artiklojen tarkoittamalla tavalla, jos ne harjoittavat taloudellista toimintaa. Esimerkiksi esiintyviä taiteilijoita²², keksijöitä²³ ja yksittäistä vähittäiskauppaa harjoittavaa luonnollista henkilöä²⁴ on pidetty yrityksinä. Yrityksen käsitettä ei rajaa mikään *de minimis* -kriteeri, vaan se kattaa kaikenkokoiset toimijat.

5.2.2 Itsenäiset ammatinharjoittajat ja yrityksen käsite

Kuten edellä todettiin, merkittävä osa itsensä työllistäjistä voidaan katsoa itsenäiseksi ammatinharjoittajiksi. Itsenäisillä eli vapaan ammatin harjoittajilla tarkoitetaan tyypillisesti lääkäreitä, asianajajia, tilintarkastajia, arkkitehtejä, apteekkareita ja näihin rinnastettavia ammatinharjoittajia. Itsenäisten ammatinharjoittajien määrittely on vaikeaa, sillä niiden tarjoamien palveluiden luonne vaihtelee sekä ammattikuntien välillä että niiden sisällä.²⁵ Erityisesti rajanveto perinteisten työntekijäryhmien ja itsenäisten ammatinharjoittajien välillä on epäselvää nykytaloudessa, sillä henkilöllä saattaa olla piirteitä kummastakin ryhmästä.²⁶

EUT:n oikeuskäytännön perusteella perinteiset itsenäiset ammatinharjoittajat, kuten lääkärit²⁷, asianajajat²⁸, ja tullihuolitsijat²⁹, on tyypillisesti katsottu yrityksiksi. Edes työsuhteessa toimivat itsenäiset ammatinharjoittajat eivät automaattisesti ole 'työntekijöitä', sillä heidän palkkansa voi olla riippuvainen työnantajan voitoista ja

²¹ Asia C-41/90 Klaus Höfner ym. ECR I-01979, kohta 21.

²² Komission päätös 78/516 Rai/Unitel, kohta IV 1(a).

²³ Komission päätös 76/743 Reuter/BASF 26.7.1976.

²⁴ Komission päätös 77/66 Gero-Fabrick 22.11.1976.

²⁵ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-180-184/98 Pavlov, kohta 83 sekä samaisen julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen viite nro 25, jossa viitataan Saksan perustuslakituomioistuimeen, joka on todennut itsenäisten ammatinharjoittajien legaalimäärittelyn olevan yksinkertaisesti mahdotonta.

²⁶ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-413/13 FNV Kiem, kohta 51.

²⁷ Itsenäiset erikoislääkärit harjoittavat taloudellista toimintaa, kun ne tarjoavat palveluita erikoislääketeiden markkinoilla. Asia C-180-184/98 Pavlov, kohdat 76–77.

²⁸ Asianajajat harjoittavat taloudellista toimintaa, kun he tarjoavat maksua vastaan oikeusapupalveluja ja kantavat tämän toiminnan harjoittamiseen liittyvät riskit. Asia C-309/99 Wouters ym. I-1653, kohdat 48–49.

²⁹ Asia C-35/96 Komissio v. Italia., kohdat 36–37.

tappioista, eivätkä he aina tosiasiaassa työskentele työnantajan 'johdon alaisena'.³⁰ Jos kuitenkin henkilö tuottaa palvelun toisen hyväksi, tämän valvonnassa ja tämä toinen maksaa tästä palkkaa, kyse on työntekijästä. Esimerkiksi julkisasiamies Léger on erotellut elinkeinonharjoittajana toimivat asianajajat toisen palveluksessa olevista asianajajista.³¹ Orkesterin jäseniä sijaistavat muusikot, jotka harjoittivat ammattiaan toimeksiantosuhteessa, on kuitenkin katsottu EUT:n ratkaisukäytännössä yrityksiksi.³² Näin siitä huolimatta, että orkesterimuusikon itsenäisyys voi olla rajattua ja työ valvottua.

5.2.3 Työntekijät ja 'näennäisesti itsenäiset ammatinharjoittajat'

EU:n kilpailulainsäädännön soveltamisen ulkopuolelle jäävät työntekijät. Työntekijät eivät ole SEUT 101 artiklan tarkoittamia yrityksiä. EU-oikeudessa tarkoitettu 'työntekijän' käsite määritellään objektiivisilla perusteilla, jotka luonnehtivat työsuhdetta, ja ottaen huomioon kyseisten henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tämän suhteen olennainen ominaisuus on se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toiselle ja tämän johdon alaisena suorituksia vastiketta vastaan.³³

Vaikka kansallisen oikeuden mukaan kyseessä olisi 'itsenäinen palvelujen tarjoaja', henkilön voidaan katsoa olevan EU-oikeudessa tarkoitettu 'työntekijä', jos hänen itsenäisyytensä on vain fiktiivistä ja peittää todellisen työsuhteen.³⁴ SEUT 101 artiklaa ei sovelleta ryhmään, josta EUT on tapauksessa FNV Kiem käyttänyt nimeä 'näennäisesti itsenäiset ammatinharjoittajat', jotka ovat työntekijöihin rinnastettavassa tilanteessa.³⁵ Kyse ei ole EU:n kilpailuoikeuden määrittelemästä yrityksestä, jos toimija ei ratkaise itsenäisesti käyttäytymistään markkinoilla, vaan on täysin riippuvainen päämiehestään, koska toimijalla ei ole mitään päämiehen toimintaan liittyvää

³⁰ Näin ollen ne muodostavat eräänlaisen rajatapauksen. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-180-184/98 Pavlov, kohta 112.

³¹ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-309/99 Wouters, kohdat 51–52.

³² Asia C-413/13 FNV Kiem, kohta 27.

³³ Asia C-413/13 FNV Kiem, kohta 34 sekä viittaus tapauksiin asia C46/12 L.N., EU:C:2013:97, kohta 40 oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C270/13 Haralambidis, EU:C:2014:2185, kohta 28; ks. myös asia C-22/98 Becu, kohta 26.

³⁴ Ibid., kohta 35 sekä viittaus tapaukseen asia C256/01 Allonby, EU:C:2004:18, kohta 71.

³⁵ Ibid., kohta 31.

taloudellista tai kaupallista riskiä ja se toimii mainitun päämiehen yritykseen kuuluvana organisaationa.³⁶

EU-oikeudessa tarkoitettuun 'työntekijän' asemaan ei voi vaikuttaa se seikka, että henkilö on palkattu kansallisen oikeuden mukaisena itsenäisenä palvelujen tarjoajana verotukseen, hallintoon tai byrokratiaan liittyvistä syistä, jos henkilö toimii työnantajansa valvonnassa, kun on kyseessä muun muassa hänen vapautensa valita työaika, työskentelypaikka ja sisältö, ja jos hän ei osallistu tämän työnantajan kaupallisiin riskeihin ja että hän toimii mainitun työnantajan yrityksessä työsuhteen kestämisajan muodostaen tämän kanssa taloudellisen kokonaisuuden.³⁷

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että työntekijän käsite on määritelty kapeasti, kun taas yrityksen käsite on määritelty laajasti.³⁸ Itsensätyöllistäjät, jotka ovat tosiasialliselta asemaltaan työntekijöitä, on otettu huomioon 'näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien' käsitteellä ja he jäävät tältä osin kilpailuoikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Näennäisesti itsenäinen ammatinharjoittaja 1) ei ratkaise itsenäisesti käyttäytymistään markkinoilla; 2) on täysin riippuvainen päämiehestään; 3) ei kannaltaan päämiehen toimintaan liittyvää taloudellista tai kaupallista riskiä; 4) toimii päämiehen yritykseen kuuluvana organisaationa; 5) toimii työnantajansa valvonnassa suhteessa työaikaan, -paikkaan ja työn sisältöön.

'Näennäisesti itsenäisen ammatinharjoittajan' käsite on pikemminkin kuvaileva kuin tarkkarajainen. Selvää ei ole esimerkiksi se, tuleeko kaikkien viiden kriteerin täyttyä ollakseen kyse näennäisesti itsenäisestä ammatinharjoittajasta. Arvioinnissa voitaneen käyttää kokonaisharkintaa. 'Näennäisesti itsenäisen ammatinharjoittajan' käsitteen konkreettinen soveltaminen on hankalaa, sillä heidän asemansa voi muuttua asiakkaiden määrän ja toimeksiantojen muuttuessa. Sama toimija voi olla jollakin ajan hetkellä yritykseksi katsottava ja toisella hetkellä taas näennäisesti itsenäinen ammatinharjoittaja. *Daskalovan*³⁹ mukaan EUT:n *FNV Kiem* tapaus ratkaisee

³⁶ Ibid., kohta 33 sekä viittaus tapaukseen asia C-217/05 Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, EU:C:2006:784, kohdat 43 ja 44.

³⁷ Ibid., kohta 36 sekä viittaus tapauksiin C-256/01 Allonby, EU:C:2004:18, kohta 72 ja asia C3/87 Agegate, EU:C:1989:650, kohta 36 ja asia C-22/98 Becu, EU:C:1999:419, kohta 26.

³⁸ Samoin Daskalova 2018, s. 474, 507.

³⁹ Ibid., s. 489.

näennäisyrittäjien ongelman, mutta ei juuri paranna uusien itsensätyöllistäjien asemaa: esimerkiksi freelancereihin tullaan jatkossa soveltamaan kilpailuoikeutta – kuten tähänkin asti.

Kokonaan avoimeksi jää se, voiko osa työntekijöiksi luokiteltuja olla tosiasiaissa itsenäisiä ammatinharjoittajia ja siten yrityksiksi katsottavia. Oikeuskirjallisuudessa⁴⁰ on esitetty, että näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien lisäksi voisi vastaavasti olla myös näennäisesti työntekijöitä, jos he eivät tosiasiaissa työskentele työnantajan johdon ja valvonnan alaisena ja kantavat taloudellista riskiä toiminnastaan. Näennäisyys olisi siten kaksisuuntaista ja voisi koskea sekä itsenäisiä ammatinharjoittajia että työntekijöitä. Oikeuskäytäntöä asiasta ei kuitenkaan ole toistaiseksi syntynyt.

5.3 Kollektiivisten sopimusten poikkeus ja kilpailuoikeus

EU-oikeudessa on perustamissopimuksesta lähtien ollut määräyksiä sekä kollektiivisista sopimuksista että kilpailuoikeudesta. Lähtökohtaisesti molemmat sääntelyt ovat samantasoisia, eikä kummallekaan voida asettaa ehdotonta etusijaa toisiinsa nähden, kuten julkisasiamies *Jacobs*⁴¹ on todennut. Selvää kuitenkin on, että ne määräykset, joilla kannustetaan kollektiivisiin neuvotteluihin, perustuvat oletta- maan kollektiivisten sopimusten lainmukaisuudesta.

Kuten tapauksessa Albany on todettu, työntekijöiden ja työnantajien välisiin kollektiivisiin sopimuksiin eli työehtosopimuksiin ei sovelleta SEUT 101 artiklaa, kun niillä pyritään löytämään keinoja työllisyyden ja työehtojen parantamiseksi. Kyseisillä sopimuksilla pyritään sosiaaliin päämääriin, jotka vaarantuisivat vakavalla tavalla, jos SEUT 101 artiklaa sovellettaisiin työmarkkinaosapuoliin. Näin ollen työmarkkinaosa- puolten kollektiivisten neuvottelujen tuloksena tekemät sopimukset, joilla pyritään edellä mainittuihin päämääriin, eivät luonteensa ja kohteensa vuoksi kuulu artiklan

⁴⁰ Lucey, Mary Catherine: Should Professionals in Employment Constitute 'Undertakings'? Identifying 'False-Employed'. *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol 6, No 10, 2015, s. 702–708.

⁴¹ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-67/96 Albany, kohta 179.

SEUT 101 soveltamisalaan.⁴² Suomen kilpailulain 2 § 1 momentissa säädetään, että lakia ei sovelleta järjestelyihin, jotka koskevat työmarkkinoita.

Kollektiivisia sopimuksia koskeva poikkeus kattaa myös 'näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien' lukuun tehdyt kollektiiviset sopimukset. Tapauksen FNV Kiem mukaan siltä osin kuin työehtosopimuksen määräyksessä määrätään palvelujen tarjoajien, jotka ovat 'näennäisiä itsenäisiä ammatinharjoittajia', vähimmäiskorvauksista, se ei kuulu luonteensa ja tavoitteensa vuoksi SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.⁴³

Kollektiivisia sopimuksia koskevaa erityistä poikkeusta SEUT 101 artiklan soveltamisalaan ei voi ulottaa muunlaisiin sopimuksiin.⁴⁴ Kollektiivisiin sopimuksia koskevaa poikkeusta ei siten lähtökohtaisesti sovelleta itsenäisiin ammatinharjoittajiin. SEUT 101 artiklaa voidaan soveltaa itsenäisten ammatinharjoittajien muodostamien etujärjestöjen solmimiin sopimuksiin siitä huolimatta, että sopimuksilla tavoiteltiin samoja päämääriä kuin työntekijöiden ja työnantajien välisissä kollektiivisissa sopimuksissa eli parantamaan heidän tulojaan.⁴⁵ Erityisesti näin on, jos sopimuksilla säädellään itsenäisten ammatinharjoittajien keskinäistä hintakilpailua, esimerkiksi vähimmäishintoja.⁴⁶

5.4 Johtopäätökset ja ratkaisuvaihtoehdot

EU:n kilpailuoikeuden soveltaminen itsensätyöllistäjiin ratkeaa pääsääntöisesti yritys-työntekijä -erottelun perusteella. Tämän lisäksi EUT:n ratkaisukäytännössä on luotu erillinen käsite 'näennäisesti itsenäiset ammatinharjoittajat', jotka jäävät kilpailuoikeuden soveltamisen ulkopuolelle, jos heidän asema tosiasiallisesti rinnastuu työntekijöihin.

⁴² Asia C-67/96 Albany, kohdat 59–60.

⁴³ Asia C-413/13 FNV Kiem, kohta 41.

⁴⁴ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-180-184/98 Pavlov, kohta 99.

⁴⁵ Asia C-180-184/98 Pavlov, kohdat 67–70 ja 86.

⁴⁶ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-413/13 FNV Kiem, kohdat 35–36.

Jos kyseessä olisi yrityksiksi katsottavien itsensätyöllistäjien keskinäinen tai heidän puolestaan sopiminen esimerkiksi vähimmäispalkkioista, kilpailuoikeutta voidaan lähtökohtaisesti soveltaa. Tämän jälkeen selvitetään, onko kyse tarkoitukseen perustuvasta kilpailun rajoittamisesta vai onko seurauksena vain kilpailun rajoittaminen. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että sopiminen yrityksiksi katsottavien itsensätyöllistäjien korvauksista olisi tarkoitukseen perustuva kilpailunrajoitus.⁴⁷ EU:n kilpailuoikeuden *de minimis* -kriteeri ei sovellu silloin, kun kyse on tarkoitukseen perustuvasta kilpailun rajoituksesta.⁴⁸ Jonkinlaista vaikutusta kilpailuun voidaan silti edellyttää.

SEUT 101 artiklan ja kilpailulain 5 §:n soveltaminen ei automaattisesti tarkoita, että kyse olisi kielletystä toiminnasta. EU:n kilpailuoikeudessa SEUT 101(3) artiklassa ja kilpailulain 6 §:ssä on määritelty poikkeuksien perusteet. Kielto ei koske sopimusta, joka:

1. osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä;
2. jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödydystä;
3. ei aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi; ja
4. ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.

Artiklan SEUT 101 (3) ja kilpailulain 6 §:n poikkeukset eivät kuitenkaan välttämättä täyty, jos sopimisen tavoitteena on vain tuottajien aseman parantaminen ja jonka seurauksena ei syntyisi tehokkuushyötyjä, jotka koituisivat osaltaan myös

⁴⁷ Daskalova 2018, s. 493.

⁴⁸ Komission tiedonanto vähämerkityksisistä sopimuksista, jotka eivät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla rajoita tuntuvasti kilpailua (de minimis -tiedonanto), OJ C 291, 30.8.2014, p. 1–4.

kuluttajille.⁴⁹ Jos sopimisen tavoitteena on ensisijaisesti turvata elinkeinonharjoittajan tulotaso, tehokkuushyötyjä voi olla vaikea osoittaa.⁵⁰ Erilaisia itsenäisten ammatinharjoittajien tekemiä hinta- ja palkkiosuosituksia on pidetty kilpailulainsäädännön vastaisina.⁵¹

Kilpailuoikeus asettaa lähtökohtaisesti varsin tiukat raamit itsensätyöllistäjien sopimiselle esimerkiksi vähimmäishinnoista silloin, kun kyse on yrityksiksi katsottavista itsensätyöllistäjistä. Jos näiden itsensätyöllistäjien kilpailuoikeudellista kohtelua halutaan muuttaa, varmimmin tämä tapahtuisi EU-oikeudellisen sääntelyn tai EUT:n uuden tulkinnan kautta. Kansalliset lainsäädäntöratkaisut saattavat nimittäin osoittaa EU-oikeuden vastaisiksi.

Kansallisen kilpailulain muuttamista harkittaessa on hyvä ottaa huomioon muutama näkökohta. Konkreettisesti tapauksessa voidaan soveltaa joko EU:n kilpailuoikeutta tai kansallista kilpailuoikeutta. Lisäksi on mahdollista, että EU:n kilpailuoikeutta sovelletaan rinnakkain kansallisen kilpailulain kanssa. Siltä osin kuin kyse on pelkästään EU:n kilpailuoikeuden soveltamisesta, kansallisen kilpailulain säädöksiä ei sovelleta.

Jossain tilanteissa voi olla kyse vain kansallisen kilpailulain soveltamisesta. Kansallinen kilpailulakiaan ei voi käytännössä olla ristiriidassa EU:n kilpailuoikeuden keskeisten periaatteiden kanssa. Tällainen ristiriita voisi syntyä, jos itsensätyöllistäjien kollektiivisen sopimisen oikeus ulottuisi esimerkiksi niin pitkälle, että se kattaisi itsensätyöllistäjiksi tyypillisesti luettavat itsenäiset ammatinharjoittajat.

Itsenäiset ammatinharjoittajat on katsottu EU:n kilpailuoikeudessa elinkeinonharjoittajiksi. Kyseessä on keskeinen lähtökohta EU:n kilpailuoikeudessa. Elinkeinonharjoittajiin sovelletaan kilpailuoikeutta myös kansallisen kilpailuoikeuden perusteella.

⁴⁹ Daskalova 2018, s. 494. Ks. myös Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM 2/2015, s. 20.

⁵⁰ Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. TEM 2/2015, s. 20.

⁵¹ Itsenäisten ammatinharjoittajien hintasuositusten arvioinnista kielletyksi ks. Suomen asianajajaliitto (asianajopalkkioiden määräytymisperusteet), kilpailuviraston päätös 19.10.1992 ja Suomen Konsulttitoimistojen Liitto SKOL ry (arkkitehtien ja insinöörien palkkiosuositukset), kilpailuviraston päätös 14.8.1991.

Kansallisen kilpailuoikeuden ja EU-oikeuden soveltamisalaa koskevien kriteerien tulisi olla yhteneviä. Lainvalinta kansallisen kilpailulain ja EU:n kilpailuoikeuden välillä perustuu siihen, vaikuttaako kilpailunrajoitus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ns. kauppakriteeri). Kauppakriteeri on lainvalintakriteerinä epäselvä ja tulkinnanvarainen. Tämän vuoksi yritysten oikeusturvankin kannalta on perusteltua, että kilpailusäännöt ovat samat riippumatta kauppakriteerin täyttymisestä. Kauppakriteeri on harkinnanvarainen ja se täyttyy usein varsin helposti, jolloin asiassa sovelletaan EU:n kilpailuoikeutta. Kauppakriteeri ei tarjoa oikeusvarmuutta.

6 Jakamistalous ja työsuojelu

6.1 Työelämän muutos

Työelämän murros synnyttää erilaisia muutoksia työvoimaan, työn tekemisen tapoihin, maahan- ja maastamuuttoon sekä maassamuuttoon. Työn sisällöt, ammatit, työtekotavat ja -paikat ovat muutoksessa. Vanhoja ammatteja katoaa ja uusia syntyy. Teknologinen muutos ja digitalisaatio vaikuttavat työn sisältöihin ja työn tekemisen tapoihin. Työnantaja-työntekijä -suhteen roolit ja niihin liittyvät velvollisuudet ja oikeudet voivat uusissa työtekemisen muodoissa olla eri osapuolille epäselviä. Työn ja toimeentulon väliset yhteydet, ansaintalogiikat ja arvonmuodotukset muuttuvat.⁵² Vaikka vakituinen työsuhde onkin edelleen yleisin⁵³ työsuhteen muoto, yhä enemmän tehdään työtä epätyypillisissä työmuodoissa. Toimeentulo voi koostua peräkkäisistä työsuhteista. Samanaikaisesti voidaan tehdä työtä eri työnantajille. Välillä voidaan työskennellä yrittäjänä, opiskella, olla työttömänä ja/tai hoitaa läheisiä. Samanaikaisesti voidaan toimia eri rooleissa.

Jakamistaloudella tarkoitetaan toimintamalleja, joissa lähtökohtaisesti kuka tahansa voi tarjota vapaana tai vajaakäytöllä olevaa resurssiaan (aikaa, palveluita ja omaisuutta) väliaikaisesti muiden käyttöön, esimerkiksi digitaalisen alustan kautta. Jakamistaloudelle on tyypillistä, että vaikka markkinapaikkana toimivaa digitaalista alustaa useimmiten ylläpidetään ammattimaisesti, alustalla palveluja tarjoavat ja osavat henkilöt ovat tyypillisesti ei-ammattimaisesti työskenteleviä yksityishenkilöitä. Jakamistaloutta voivat olla esimerkiksi erilaiset pientyöväilytysalustat, joiden kautta

⁵² VN tulevaisuusselonteko Ratkaisuja työn murroksessa. https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/valtioneuvoston-tulevaisuusselonteon-2-osa-ratkaisuja-tyon-murroksessa

⁵³ <http://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2016/tyonteon-tavat-pirstaloituvat/> (viitattu 4.2.2019)

työsuorituksen tekijä ja työsuorituksen ostaja kohtaavat. Joissakin yhteyksissä myös esimerkiksi ruokalahettien toiminta on katsottu jakamistaloudeksi.

On kuitenkin syytä muistaa, että kaikki alustoihin liittyvä työ ei ole jakamistaloutta, vaan työn organisoiminen digitaalisia alustoja hyödyntäen liittyy yritysten normaaliin liiketoimintaan. Alustatyö on laajempi ilmiö ja osa laajempaa työn murrosta, minkä johdosta esimerkiksi itsensätyöllistämisen on arvioitu lisääntyvän.

Tällä hetkellä toimeksiantojen tekeminen digitaalisten alustojen kautta on vielä suhteellisen vähäinen, mutta yleistynyt ilmiö Suomessa. Yleisimmin käytetään alustoja, joiden avulla toimeksiantoja antavat tahot ja työn suorittajat etsivät toisiaan.

6.2 Työterveyden ja työturvallisuuden merkitys muuttuvassa työelämässä

Hyvällä työterveys- ja työturvallisuusasioiden tasolla ja työkyvyn tukemisella vaikutetaan myönteisesti muun muassa työssä onnistumiseen, työn tuottavuuteen, työurien pidentymiseen, yritysten kilpailukykyyn sekä yhteiskunnan sosiaaliseen kestävyteen ja taloudelliseen kantokykyyn. Muuttuvassa työelämässä työterveyden ja -turvallisuuden merkitys korostuu työkyvyn säilyttämisessä ja vahvistamisessa. Jakamis- ja alustataloudessa työn suorittajan on yleensä työn tekemisen lisäksi pystyttävä verkostoitumaan, markkinoimaan osaamistaan ja työpanostaan sekä löytämään työn tekemisen mahdollisuudet ja tarttumaan niihin. Tämä edellyttää työkykyä. Jotta työkyky säilyisi ja vahvistuisi, on pystyttävä ennakoimaan ja minimoimaan muuttuvan työelämän riskit työterveydelle, työturvallisuudelle ja työkyvylle sekä toisaalta hyödyntämään työkykyä vahvistavia tekijöitä. Esimerkiksi digitalisaatio ja teknologinen kehitys voivat tietyissä tilanteissa aiheuttaa psykososiaalista kuormitusta, kun se toisaalta voi keventää fyysisesti raskasta työtä tai siirtää työntekijän terveydelle vaarallisia työtehtäviä robottien tehtäväksi.

Euroopan komissio toteaa tiedonannossaan (COM/2014/0332)⁵⁴

Riskien torjuminen sekä turvallisempien ja terveellisempien työolosuhteiden edistäminen on ratkaisevan tärkeää työn laadun ja työolojen parantamiseksi, mutta myös kilpailukyvyyn kehittämiseksi. Työntekijöiden pitäminen terveinä parantaa suoraan ja mitattavasti tuottavuutta sekä auttaa parantamaan sosiaaliturvajärjestelmien kestävyyttä.

On huomioitava työterveyden ja työturvallisuuden inhimillinen, taloudellinen ja sosiaalinen merkitys työn suorittajille, yrityksille, muille organisaatioille ja yhteiskunnalle. Työ antaa työntekijälle merkityksellisyyden ja itsensä toteuttamisen kokemus, tukee yhteiskuntaan kiinnittymistä ja on tekijälleen tärkeää elannon ansaitsemiseksi. On tärkeää, että työtä voidaan tehdä turvallisesti ja terveyttä vaarantamatta myös uudenaikaisissa työntekeytymisen tilanteissa. Työtapaturmat ja ammattitaudit aiheuttavat inhimillistä kärsimystä ja myös työntekijöille taloudellisia menetyksiä. Työkyvyn menettäminen voi olla inhimillisesti erittäin raskas asia, se voi vaikuttaa sosiaalisiin suhteisiin ja alentaa tulotasoa.

Työntekijät arvostavat työnantajaa, joka huolehtii heidän turvallisuudestaan ja terveydestään. Tällä on vaikutusta työtyytyväisyyteen ja työssä onnistumiseen. Yrityksen hyvä maine vaikuttaa myönteisesti myös rekrytoinneissa onnistumiseen. Varmistamalla hyvän työterveys- ja työturvallisuusasioiden tason, yritys vähentää taloudellisia, oikeudellisia ja henkilöihin kohdistuvia riskejään. Työtapaturmat ja ammattitaudit aiheuttavat yrityksille taloudellisia menetyksiä esimerkiksi sairauspoissaoloina ja työkyvyttömyyseläkkeistä aiheutuvina kustannuksina. Näistä voi aiheutua osaamisen menetystä, liikaa vaihtuvuutta ja resurssivajetta, joilla voi olla negatiivinen vaikutus yrityksen tuottamien tuotteiden ja palvelujen laatuun. Edellä mainittujen riskien toteutuminen voi synnyttää ongelmia myös toimitusaikeisiin. Näistä voi syntyä sopimussakkoja ja kaupan purkua koskevia vaatimuksia. Ongelmat voivat vähentää asiakkaan luottamusta yritystä kohtaan, heikentävät asiakastytytyväisyyttä ja voivat pahimmillaan vaikuttaa kielteisesti asiakassuhteen jatkuvuuteen ja uusien syntymiseen ja siten yritystoiminnan jatkuvuuden edellytyksiin.

⁵⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0332&from=ES> (viitattu 5.2.2019)

Toteutuneet tai todennäköiset riskit voivat vaikuttaa liiketoimintakaupoissa kauppahintaan tai kaupan toteutumiseen. Yrityksen maineella ja kyvyllä hallita riskejä sekä kestäväällä tuottavalla toiminnalla voi olla vaikutusta myös rahoittajien ja sijoittajien päätöksiin. Tuotteiden loppukäyttäjät voivat myös yhä enenevässä määrin arvostaa sitä, että tuotteet on tuotettu turvallisesti.

Työkyky vaikuttaa myönteisesti työllistymiskykyyn. Yritysten kyky toimia tuottavasti ja asiakkaiden luottamusta rakentavasti lisää yritysten kilpailukykyä. Yritystoiminnan jatkuvuus voi vaikuttaa myönteisesti myös yrityksen työllistämiskykyyn. Yhteiskunnan taloudellisen kantokyvyn ja sosiaalisen kestävyyskannalta työurien pidentäminen ja työllisyyden lisääminen ovat tärkeitä tavoitteita.

Työkyvyn tukeminen on tärkeää, jotta jakamis- ja alustataloudessa työskentelevä pystyy tarttumaan työn tekemisen tilaisuuksiin ja toimimaan muuttuvassa työelämässä. Muuttuvassa työelämässä, niin jakamis- kuin alustataloudessa toimimista helpottaa toimijan inhimillinen pääoma (mm. resilienssi) ja sosiaalinen pääoma (esim. kyky yhteisölliseen toimintaan). Näitä voimavaroja kannattaa vahvistaa lapsuudesta lähtien, koulussa ja työelämässä. Tutkimusten mukaan inhimillisellä ja sosiaalisella pääomalla on merkitystä esimerkiksi terveyteen, masennuksen ehkäisemiseen, kykyyn hankkia ja antaa tukea.⁵⁵

6.3 Työsuojelun lakisääteinen tausta

Suomen perustuslain mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Tulevaisuudessa voidaan joutua miettimään, mitä työvoimalla eri tilanteissa tarkoitetaan. Työsuojeluasioiden perusta on työturvallisuuslaissa. Työturvallisuuslain tarkoituksena on parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi sekä ennalta ehkäistä ja torjua työtapaturmia, ammattitautoja ja muita työstä ja työympäristöstä johtuvia työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden haittoja.

⁵⁵ Inhimillinen pääoma – Työhyvinvointia, tuloksellisuutta, pidempiä työuria? Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2015:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3580-8>

Työturvallisuuslakia sovelletaan työsopimuksen perusteella tehtävään työhön sekä virkasuhteessa tai siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön. Työturvallisuuslakia sovelletaan myös mm. vuokratyöhön, yhteisellä työpaikalla toimivaan pääasiallista määräysvaltaa käyttävään työnantajaan, työn tekemiseen sopimuksen mukaan työhön työntekijän tai muun kodissa, koulutukseen sisältyvään työhön, työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen, työ kuntoutukseen, kuntouttavaan työtoimintaan, rangaistukseen liittyvään työhön, laitosasujien työhön ja työtoimintaan. Työturvallisuuslakia ei sovelleta tavanomaiseen harrastustoimintaan eikä ammattiturheiluun.

Työturvallisuuslain mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Työnantajan on työn ja toiminnan luonne huomioon ottaen riittävän järjestelmällisesti selvitettävä ja tunnistettava työstä, työajoista, työtilasta, muusta työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät sekä, jos niitä ei voida poistaa, arvioitava niiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle. Työturvallisuuslaki asettaa velvoitteita myös työntekijälle.

Työterveyshuoltolakia sovelletaan työhön, jossa työnantaja on velvollinen noudattamaan työturvallisuuslakia. Työterveyshuoltolain tarkoituksena on työnantajan, työntekijän ja työterveyshuollon yhteistoimin edistää työhön liittyvien sairauksien ja tapaturmien ehkäisyä, työn ja työympäristön terveellisyyttä ja turvallisuutta, työntekijöiden terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä työuran eri vaiheissa sekä työyhteisön toimintaa. Työterveyshuoltolain mukaan työnantajan on järjestettävä jokaiselle työntekijälleen lakisääteinen eli ns. ennakoiva työterveyshuolto.

Työsuojeluviranomaiset valvovat työturvallisuuslain ja työterveyshuoltolain noudattamista. Työsuojeluviranomaiset eivät valvo yrittäjän omaa työtä, joskin yrittäjän on huolehdittava työturvallisuudesta mm. yhteisillä työpaikoilla.

6.4 Alusta- ja jakamistaloudessa työskentelevien työoikeudellinen asema

Kuten edellä luvussa 4 kuvattiin, kansainvälisesti tarkasteltuna jakamis- ja alustataloudessa työskentelevien työoikeudellinen asema ei ole selkeä. Alustataloudessa työtä tehtäessä voidaan nähdä kolme eri osapuolta: työn suorittaja, asiakas ja alusta. Kansainvälisesti ei ole yhtä ainoaa vastausta siihen, kuka tässä suhteessa kantaa työnantajan vastuun, onko asiakas vai alusta katsottava työnantajaksi vai onko työn suorittaja katsottava itsenäiseksi yrittäjäksi. Eri maiden lait ja tuomioistuinten tulkinnat asiasta poikkeavat keskenään.⁵⁶ Myös oikeusteoreetikoiden näkemykset eroavat toisistaan. Toisinaan on virinnyt keskustelua myös siitä, pitäisikö luoda kolmas käsite työntekijän ja yrittäjän väliin. Esimerkiksi Suomessa tällaista käsitettä ei ole lainsäädännössä.

Sillä, onko työ katsottava tehdyksi työsuhteessa, on merkitys työsopimuslain velvoitteiden noudattamiseen. Se vaikuttaa myös siihen, kuka huolehtii verojen pidättämisestä ja tilittämisestä Verohallinnolle, sosiaaliturvamaksuista, miten eläketurva määräytyy, miten työturvallisuuslakia noudatetaan, onko järjestettävä työterveyshuolto, voivatko työsuojeluviranomaiset valvoa asiaa jne.

Sekä inhimillisesti että työn tuottavuuden ja kansantalouden kannalta on tärkeää, että työn suorittajat, olivat he sitten työntekijöitä tai yrittäjiä, pysyvät työkykyisinä eivätkä joudu työtapaturmiin, eivät sairastu ammattitauteihin tai työperäisiin sairauksiin eivätkä koe terveydelle vaarallista fyysistä tai psykososiaalista kuormitusta. On löydettävä ratkaisuja siihen, miten näistä asioista huolehditaan muuttuvassa työelämässä sekä siihen, että työelämässä eri rooleissa toimivat tunnistavat roolinsa, tietävät niihin liittyvät velvollisuutensa ja oikeutensa sekä osaavat toimia niiden mukaisesti.

⁵⁶ EU-OSHA:n raportti Regulating the occupational safety and health impact of the online platform economy[1] was published on 5 November 2017. <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/regulating-occupational-safety-and-health-impact-online-platform/view>

6.5 Työsuojeluvannon keskeiset tehtävät harmaan talouden valvonnassa

Työsuojeluviranomaisen näkökulmasta harmaa talous tarkoittaa, että yritykset yrittävät hankkia itselleen perusteetonta taloudellista etua laiminlyömällä niille kuuluvia lakisääteisiä maksuja ja velvoitteita. Harmaata taloutta ovat pimeä työnteko ja sosiaalietuuksien väärinkäytökset.

Harmaasta taloudesta on kysymys, jos yritykset pyrkivät saavuttamaan taloudellista hyötyä käyttämällä vuokratyössä ja alihankkijoina sellaisia yrityksiä, jotka eivät ole huolehtineet niille kuuluvista velvoitteista.⁵⁷

Työsuojeluviranomaiset valvovat seuraavien asioiden toteutumista⁵⁸

- Työsopimussuhteessa on tehty kirjallinen työsopimus tai jos sitä ei ole tehty, on annettu työsuhteen keskeiset ehdot kirjallisesti. Työsuhteessa maksetaan yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa siihen kuuluvine ylityökorvauksineen ja lisineen, jos alalla on yleissitova työehtosopimus.
- Työajat ja ylityöt ovat lakien ja sopimusten mukaisia.
- Työnantajat käyttävät ainoastaan sellaista ulkomaista työvoimaa, jolla on työnteko-oikeus Suomessa. Työsuojeluviranomainen valvoo etenkin ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteen vähimmäisehtoja eli sitä, että ulkomaalaisille työntekijöille maksetaan Suomessa tehdystä työstä yleissitovien työehtosopimusten mukaista palkkaa.
- Tilaajina toimivat työnantajat käyttävät vuokratyössä ja alihankinnassa sellaisia sopimuskumppaneita, jotka täyttävät tilaajan selvitysvelvollisuutta koskevan lain mukaiset velvoitteet. (Tilaajavastuulaki (1233/2006))

⁵⁷ <https://www.tyosuojelu.fi/harmaa-talous/harmaa-talous-ja-tyosuojelu> (viitattu 5.2.2019)

⁵⁸ www.tyosuojelu.fi (viitattu 5.2.2019)

- Rakennusalan toimijat (rakennuttajat, päätoteuttajat ja työnantajat) huolehtivat, että kaikilla rakennustyömailla työskentelevillä työntekijöillä on kuvallinen tunnustekortti, jossa on veronumero.
- Rakennustyömaan päätoteuttajalla on työmaalla ajantasainen luettelo siellä työskentelevistä työntekijöistä

6.6 Jakamis- ja alustatalouden haasteita ja hyötyjä työterveyden ja työturvallisuuden näkökulmasta

Kun työtä tehdään monikansallisilla alustoilla ja mobiileissa, virtuaalisissa tai väliaikaisissa verkostoissa, tärkeätä on käydä keskustelua ja löytää vastauksia muun muassa kysymyksiin, miten järjestetään työsuojelu, sisältäen mm. työturvallisuuden ja työterveyden, ja miten huolehditaan työkyvystä. On tärkeää löytää keinoja siihen, miten varmistetaan, että työ on pikemminkin voimavarana sen suorittajalle eikä vaarana tekijänsä terveyttä, turvallisuutta ja työkykyä. Tämä edellyttää myös sitä, että eri osapuolet tietävät roolinsa ja niiden merkityksen.

Esimerkiksi tehtäessä jakamistaloudessa työtä digitaalisten alustojen kautta, se voi lisätä työntekemisen mahdollisuuksia ajasta ja paikasta riippumatta. Tämä voi aiheuttaa työn ja vapaa-ajan hämärtymistä ja jatkuvaa tavoitettavissa oloa. Alituisen saavutettavuus voi johtaa riittämättömään palautumiseen⁵⁹. Tiivis työskentely tietokoneiden kanssa voi aiheuttaa stressiä. Työn psykososiaaliset tekijät, kuten epätasapaino psyykkisten vaatimusten ja voimavarojen välillä voi johtaa stressiin ja terveyden menettämiseen. Lisäksi stressiä voivat aiheuttaa tietotulva, tietotekniikan käytettävyysongelmat ja työn riippuvuus teknisistä välineistä. Tietotekniikan käyttö, keskeytykset ja niin sanottu moniajo voivat olla kognitiivisesti vaativia, erityisesti

⁵⁹ Esim. Christin Mellner, Aronsson ja Kecklund 2012: Segmentering och integrering – om mäns och kvinnors gränssättningsstrategier i högkvalificerat arbete. arbete och hälsa | vetenskaplig skriftserie isbn 978-91-85971-38-1 issn 0346-7821. nr 2012;46(4) <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:553176/FULLTEXT01.pdf>

huomiokyvyille ja työmuistille. Tiivis työskentely tietotekniikan kanssa voi olla riski myös liikuntaelinten ongelmiin.⁶⁰

Jakamis- ja alustaloudessa voi olla vaarana, että toimeksiannon osapuolten väliset roolit hämärtyvät niin, että osapuolet eivät tunne velvollisuuksiaan ja oikeuksiaan. Mobiili työ, lyhytaikaiset, kertaluontoiset työsuhteet ja tilanteet, joissa työnantaja ja työntekijä sijaitsevat kaukana toisistaan (esim. monikansallisten alustojen kautta toimittaessa) tai mikäli työnantaja ei muutoin tunne työntekijän työskentelyolosuhteita ja työntekemisen tapoja, voivat aiheuttaa ongelmia työturvallisuudelle. Myös lainsäädännön tuntemisessa voi olla puutteita.

Jos jakamistaloudessa eri roolit hämärtyvät ja sekoittuvat, ongelmaksi voi tulla myös vastuunjako työterveydestä ja työturvallisuudesta, työsuojelun kokonaisuudesta. Uudet työnteon muodot, lyhyet työsuhteet ja uudenlaiset ansaintalogiikat ja -suhteet tulee huomioida työsuojelulainsäädännön soveltamisessa.

Kun alusta- ja jakamistaloudessa samalla henkilöllä voi samaan aikaan olla monia eri työnantajia, on käytävä keskustelua, miten varmistetaan työntekijöiden kokonaiskuormituksen seuranta ja työkyvystä huolehtiminen. Miten toteutetaan kustannus- tehokas työterveyshuolto siten, että se vastaa osapuolten tarpeisiin?

Tärkeä kysymys on, miten yrittäjien työn terveellisyydestä ja turvallisuudesta huolehditaan. Kuten työsuhteissa, tämä on tärkeä osaamiskysymys. Tulevaisuuden työelämävalmiuksiin on tärkeää kuulua työterveys- ja -turvallisuusasioiden ja omasta työkyvystä huolehtimisen osaaminen. Haasteiden lisäksi on löydettävä jakamis- ja alustatalouden hyödyt. Jakamistalous ja erityisesti sen toteuttamisessa hyödynnettävä alustatalous madaltaa kynnystä tulla työelämään, mm. nuorille ja erityisryhmille ja antaa mahdollisuuden jatkaa työuraa myös eri elämäntilanteissa, työuran pidentämiseen asti. Se tarjoaa mahdollisuuden löytää tekijöitä pienille töille, joihin palkkaaminen aiemmin on koettu saatavaan hyötyyn nähden suureksi. Osaajille se tarjoaa laajat mahdollisuudet tarjota osaamista. Alustatalous siis lisää työllisyyttä. Työn ja muun elämän yhteensovittaminen voi helpottaa joustavien työaikojen ja

⁶⁰ Esim. Sara Thomée, Annika Härenstam and Mats Hagberg 2012: Computer use and stress, sleep disturbances, and symptoms of depression among young adults – a prospective cohort study <https://bmcpsy-chiatry.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-244X-12-176>

työntekopaikkojen johdosta. Lisäksi työskentely alustalla tuottaa työnteosta tietoa, jota aiemmin ei ole ollut mahdollista saada, kuten toimeksiantoon käytetty kokonaisaika, vuorovaikutuksen määrä toimeksiantajan ja toimeksiottajan välillä, toiminnan laajuus ja toiminta-alue.

6.7 Johtopäätöksiä ja ratkaisuvaihtoehtoja

6.7.1 Osallistuminen eri osapuolten työoikeudellisen aseman kehittymistä koskevaan kansainväliseen keskusteluun

On seurattava kansainvälistä keskustelua jakamis- ja alustataloudesta ja työn suorittajan työoikeudellisen aseman kehittymisestä EU jäsenvaltioissa ja osallistuttava keskusteluun. Eri osapuolten työoikeudellinen asema vaikuttaa myös työturvallisuutta ja työterveyttä koskeviin velvoitteisiin ja oikeuksiin. Siksi on tärkeää, että käytäessä keskustelua työoikeudellisen aseman kehittymisestä, samalla käsitellään sen vaikutuksia työelämän eri osapuolten velvollisuuksiin ja oikeuksiin myös laajemmin. Kolmikanta on huomioitava tässä keskustelussa.

6.7.2 Mallin hakeminen esim. vuokratyötilanteista

On selvitettävä, voidaanko kehitettäessä toimintatapoja jakamistaloudessa ja alustojen kautta tehtävässä työssä, mallia hakea jostakin muusta tilanteesta, esimerkiksi vuokratyötilanteista. Työturvallisuuslain mukaan, joka johtonsa ja valvontansa alaisena käyttää toisen palveluksessa olevaa työvoimaa (vuokratyö), on työn aikana velvollinen noudattamaan työturvallisuuslain työnantajaa koskevia säännöksiä. Työn vastaanottajan on ennen työn aloittamista riittävän tarkasti määriteltävä vuokratyön edellyttämät ammattitaitovaatimukset ja työn erityispiirteet sekä ilmoitettava ne vuokratyöntekijän työnantajalle. Tämän on ilmoitettava työntekijälle edellä tarkoitetuista seikoista ja erityisesti varmistettava, että vuokratyöntekijällä on riittävä ammattitaito, kokemus ja sopivuus suoritettavaan työhön.

Työsopimuslain mukaan, vuokratulla työntekijällä on oikeus käyttäjäryityksen työntekijöilleen tarjoamiin palveluihin ja yhteisiin järjestelyihin samoin ehdoin kuin käyttäjäryityksen työntekijöillä, jollei erilainen kohtelu ole perusteltua objektiivista syistä. Käyttäjäryitys ei kuitenkaan ole velvollinen taloudellisesti tukemaan

vuokratun työntekijän palvelujen ja järjestelyjen käyttöä. Vuokratyötilanteesta mallin hakeminen voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että mikäli työ katsotaan tehdyksi työsuhteessa, työntekijä voisi tietyissä tilanteissa käyttää myös toimeksiantajan tai alustan palveluita, riippuen siitä, kuka katsotaan käyttäjäyrityksen kaltaiseksi toimeksiantajaksi, samoin ehdoin, joilla ne tarjoavat palveluita omille työntekijöilleen. Mallin hakeminen vuokratyötilanteesta ei poista eri roolien selkeyden tärkeyttä. Eri osapuolille pitäisi silloin olla selvillä, kuka on vuokratyötilanteessa tarkoitetun käyttäjäyrityksen roolissa ja kuka työnantajana. Mikäli käyttäjäyrityksen kaltaisessa roolissa toimiva osapuoli sijaitsee eri puolella maailmaa ja sen työntekijöilleen tarjoamat palvelut on tarkoitettu tuotettaviksi paikallisesti, tämä asettaisi omat haasteensa käytännön toteutukselle eikä palvelu siten aina mahdollistuisi. Työnantajan lain tarkoittamiin velvollisuuksiin edellä kuvatulla mallilla ei saa olla vaikutusta.

6.7.3 Tiedonsaanti ja informaatio-ohjaus

On käytävä keskustelua eri hallinnonalojen välillä ja työskenneltävä sen eteen, että eri hallinnonalojen ja eri viranomaisten tulkinnat siitä, kuka on katsottava työntekijäksi ja kuka työnantajaksi, ovat samassa tapauksessa yhdenmukaiset. Kolmikantainen tarkastelu on tärkeää.

Ilmiöstä on kerättävä tietoa ja mietittävä keinoja, joilla tietoa jakamistalouden toiminnasta olisi luotettavasti saatavilla niin julkiselle hallinnolle, yksityisille toimijoille kuin kolmannelle sektorille. Jotta ilmiön kehittymistä olisi mahdollista seurata, tulisi tiedonsaantia ilmiöstä käsitellä eri hallinnonalojen välillä ja toteuttaa mekanismit, joilla viranomaisten tiedonsaantia voitaisiin helpottaa. Olisi pohdittava mahdollisuutta saada alustoilta tietoa suomalaisista toimeksiantajista ja toimeksiottajista ja käydä keskustelua siihen liittyvistä hyödyistä ja haasteista. Tämä voisi auttaa toimittamaan täsmätietoa eri toimijoille niiden rooleihin liittyvistä velvollisuuksista ja tukea niiden noudattamisessa. Samalla on huomioitava, että ei lisätä toimijoiden hallinnollista taakkaa ylimääräisellä tiedonkeruulla, vaan automatisoidaan tarvittavat tiedonkeruutoiminnot.

Tietoisuutta tulisi lisätä jakamistalouden ja alustatalouden eri osapuolille velvoitteista ja oikeuksista ja tilanteista, joissa ne syntyvät. Yhtenä keinona tässä voisi olla informaatio-ohjauksen lisääminen jakamistalouden osalta työturvallisuuden, työterveyden ja muun työsuojelun osalta.

6.7.4 Vaihtoehtoiset sääntelykeinot, esim. suositukset, sopimukset, itsesääntely

Eräänä mahdollisuutena voisi olla sääntelyn kehittäminen esim. vaihtoehtoisin sääntelykeinoin, kuten kansainvälisillä sopimuksilla, alan omilla säännöillä, ohjeilla, suosituksilla ja itsesääntelyllä. Mallia voisi ottaa esimerkiksi Digital Single Marketin alueelle vuonna 2018 syntyneestä alan Code of Practice on Disinformation:sta.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

Alan oma itsesääntely, kuten omat säännöt, ohjeet ja suositukset, saataisiin todennäköisesti nopeammin aikaiseksi kuin lainsäädäntö tai kansainväliset sopimukset. Tällaisen normiston luomiseen tarvitaan eri toimijoiden yhteistoimintaa. Nämä tahot on tunnistettava yhteistyön edellytysten tukemiseksi.

6.7.5 Työturvallisuuden ja työterveyden huomioiminen uudenaikaisissa työverkostoissa ja yhteisen työpaikan käsite

Perinteisten työpaikkojen lisäksi myös uudenlaisten työverkostojen on pystyttävä huolehtimaan työn turvallisuudesta ja terveellisyydestä.

On selvitettävä, miten työturvallisuuslain edellyttämä riskien ja vaarojen arviointi ja työterveyshuoltolain edellyttämä työterveyshuolto järjestetään esimerkiksi tilanteissa, joissa työntekijä on Suomessa, toimeksiantaja ulkomailla ja alusta sijaitsee jossakin muualla. On tuettava sitä, että eri osapuolet tietävät oikeutensa ja velvollisuutensa ja että ne osaavat, haluavat ja pystyvät toimimaan sen mukaisesti. On käytävä keskustelua myös siitä, mitä yhteisen työpaikan -käsite merkitsee jakamis- ja alustatalouden kannalta ja miltä osin sitä voidaan soveltaa sekä siihen liittyvät mahdolliset kehittämisenäkökulmat. Toisinaan keskustelua on virinnyt myös siitä, pitäisikö vastuukysymyksiä jakamis- ja alustataloudessa tarkastella myös sen pohjalta, miten eri osapuolet saavat lisäarvoa jakamis- ja alustataloudesta ja kohdentaa vastuuta lisäarvon mukaisesti. Tämä edellyttää, että ilmiötä on selvitettävä lisää, jotta asiaan löydettäisiin ratkaisu.

6.7.6 Sujuvat siirtymät eri roolien välillä

Suomessa lähtökohtana on ollut, että työsuhteen ja yrittäjyyden väliin ei ole tarkoituksenmukaista luoda kolmatta käsitettä. Aina ei ole helppoa yksiselitteisesti määritellä, kuka on jakamis- ja alustataloudessa työntekijä, kuka työnantaja ja kuka yrittäjä. Eri maiden oikeuskäytännöt vaihtelevat, samoin oikeusteoreetikoiden näkemykset. Sama henkilö voi toimia vuorotellen eri rooleissa. Lainsäädäntöä kehitettäessä on huomioitava tarve siirtyä sujuvasti työntekijästä yrittäjäksi ja päinvastoin sekä yhdistää näitä tapoja tehdä työtä.

6.7.7 Poikkihallinnolliset ja asiakaslähtöiset toimenpiteet työkyvyn tukemiseksi ja työkyvyttömyyden ehkäisemiseksi

Työurien pidentämiseksi ja työllisyyden lisäämiseksi on ensiarvoisen tärkeää vahvistaa työkykyä. On tarve edistää työikäisten työkykyä ja siten ennaltaehkäistä työkyvyttömyyttä. Toimenpiteitä tarvitaan sekä työssäolevien että työttömien tukemiseen. On myös tarve ehkäistä siirtymistä työttömyydestä pitkäaikaistyöttömyyteen. On myös lisättävä heikossa työmarkkina-asemassa olevien työelämäosallisuutta. Tarvitaan palvelujärjestelmän asiakaslähtöisiä, poikkihallinnollisia toimenpiteitä. Työelämässä on tarve lisätä työkykyjohtamisen osaamista. On tuotava esille työkyvyn edistämisen keinoja jakamistaloudessa ja mobiileissa työverkostoissa.

7 Jakamistalouden palveluiden verotus

Neutraali verojärjestelmä edellyttää, että jakamistalouden piirissä tapahtuvaa toimintaa arvioidaan verotuksessa samalla tavoin kuin muissakin ympäristöissä tapahtuvaa vastaavaa toimintaa. Jakamistalouden palveluiden kohtelu verotuksessa ei poikkea muiden, perinteisten toimintatapojen verokohtelusta. Keskeisiä kysymyksiä ovat, mitä veroja eri toimijoiden tulee kussakin tilanteessa suorittaa ja mitä tietoja Verohallinnolle tulee ilmoittaa.

Jakamistalouden eri toimintamalleissa ostajan, myyjän ja mahdollisen välittäjän verokohtelu sekä ilmoittamista ja maksamista koskevat velvoitteet poikkeavat toisista. Verotuksen kannalta merkityksellistä on erityisesti se, katsotaanko myyjän myyvän suoritteita suoraan lopulliselle ostajalle vai myykö hän suoritteen välittäjälle, joka myy sen edelleen lopulliselle ostajalle. Myös suorituksen luonteella ja kaupan kohteella on merkitystä. Esimerkiksi työstä maksettu korvaus voi olla luonteeltaan palkkaa tai työkorvausta, joihin liittyvät velvoitteet poikkeavat toisistaan. Vuokraustoimintaan kohdistuvat velvoitteet puolestaan poikkeavat työsuoritukseen liittyvistä velvoitteista.

7.1 Verotuksen yleiset periaatteet

7.1.1 Tuloverotus

Jakamistalouden palveluita tarjoava luonnollinen henkilö on aina tuloverovelvollinen saamistaan tuloista. Tuloverotuksen piiriin kuuluvat pääsääntöisesti kaikki rahana tai rahanarvoisena etuutena saadut tulot. Jakamistaloutta voidaan harjoittaa myös ilman tulonhankkimistarkoitusta, muun kuin taloudellisen hyvän

saavuttamiseksi, esimerkiksi yhteisöllisyyden edistämiseksi. Ilman vastinetta (esimerkiksi raha, vastasuoritus) harjoitetusta toiminnasta ei aiheudu tuloveroseurauksia.

Luonnollisella henkilöllä on tuloverotuksessa kolme tulolähdettä, joiden tulos lasketaan erikseen. Tulolähdejako vastaa elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968, EVL), maatilatalouden tuloverolain (543/1967, MVL) ja tuloverolain (1535/1992, TVL) soveltamisalojen rajoja. Tässä esityksessä tulolähteistä käsitellään elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaista elinkeinotoiminnan tulolähdettä ja tuloverolain mukaista muun toiminnan eli niin sanotun henkilökohtaisen tulon tulolähdettä.

Tulolähteiden väliset erot liittyvät kirjanpito- ja muistiinpanovelvollisuuteen, tulojen ja menojen veronalaisuuteen ja jaksotukseen, verotettavan tulon jakoon ansio- ja pääomatuloksi sekä muihin yksityiskohtiin. Elinkeinoiminnan tulo jaetaan nettovarallisuuden (elinkeinoimintaan sitoutuneet varat) perusteella ansio- ja pääomatuloon, kun taas tuloverolain mukaan tulo on luonteensa mukaan joko ansiotuloo tai pääomatuloo. Pääomatuloo ovat tulot, joita varallisuuden voidaan katsoa kerryttäneen. Muut tulot, esimerkiksi palkka ja työkorvaus, ovat ansiotuloo.

Saaduista bruttotuloista voidaan tuloverotuksessa vähentää sekä EVL:n että TVL:n mukaan tulon hankkimisesta aiheutuneet menot.

Tuloverotuksessa tulolähde ratkaistaan tapauskohtaisesti toiminnan luonteen mukaan. Yksityishenkilön jakamistaloudesta saadut tulot verotetaan usein tuloverolain mukaan, jos henkilö ei muutoin harjoita elinkeinoimintaa.

7.1.2 Palkan ja työkorvauksen rajanvedosta verotuksessa

Työstä, tehtävästä tai palveluksesta maksettua vastiketta pidetään verotuksessa joko palkkana tai työkorvauksena. Tällä rajanvedolla on merkitystä sekä suorituksen maksajan että suorituksen saajan kannalta. Työnantajan on toimitettava palkasta ennakonpidätys ja maksettava työnantajan sairausvakuutusmaksu. Palkansaajan verotuksessa palkka on aina hänen veronalaista ansiotulooan. Työkorvauksesta ei toimiteta ennakonpidätystä, jos sen saaja on ennakoperintärekisterissä. Työkorvaus voi olla työn suorittajan elinkeinoiminnan tuloo tai muuta ansiotuloo taikka

hänen omistamansa yhtiön tuloa. (Verohallinnon ohje Palkka ja työkorvaus verotuksessa, diaarinumero VH/3003/00.01.00/2018, 1 Johdanto)

Verotuksessa sovellettava palkan käsite on määritelty ennakkoperintälain 13 §:n 1 momentissa. Palkaksi on ennakkoperintälaissa määritelty kaikenlaatuinen työ- ja virkasuhteessa saatu palkka, palkkio, etuus ja korvaus. Työsuhteen käsitettä ei määritellä ennakkoperintälaissa. Ennakkoperintälain esitöissä (HE 126/1994 vp) on todettu, että ennakkoperintälain työsuhteen käsite on itsenäinen vero-oikeudellinen käsite. (Verohallinnon ohje Palkka ja työkorvaus verotuksessa, diaarinumero VH/3003/00.01.00/2018, 2.1 Palkan määritelmä)

7.2 Arvonlisäverotus

Jakamistalouden palveluita tuottava henkilö on toiminnastaan arvonlisäverolain (AVL) mukaan arvonlisäverovelvollinen, jos tilikauden liikevaihto ylittää vähäisen toiminnan rajan 10.000 euroa. Jos tilikauden liikevaihto on enintään 10.000 euroa, voi verovelvollinen halutessaan hakeutua arvonlisäverovelvolliseksi, jos harjoitettu toiminta täyttää arvonlisäverolain mukaiset liiketoiminnan edellytykset.

Jakamistalouden välityspalvelun tarjoaja on myös velvollinen suorittamaan arvonlisäveroa perimästään välityspalkkiosta, jos hänen liikevaihtonsa ylittää vähäisen toiminnan rajan. Jos välittäjä toimii jakamistalouden palvelun myyjänä ostajaan nähden, on välittäjän suoritettava arvonlisäveroa myös jakamistalouden palvelun myynnistä.

Arvonlisäverovelvollinen voi vähentää myynneistä suoritettavista veroista arvonlisäveronalaista toimintaa varten tekemiinsä hankintoihin sisältyvät arvonlisäverot.

7.3 Itsenäisen ammattitoiminnan ja ei-ammattimaisen toiminnan rajanveto ja merkitys verotuksessa

7.3.1 Tuloverotus

Suomen tuloverojärjestelmä perustuu laajaan tulokäsitteeseen, jonka mukaisesti lähtökohtaisesti kaikki tulot ovat veronalaisia riippumatta siitä, kuinka itsenäisesti tai ammattimaisesti toimintaa harjoitetaan.

Työn tekemisen itsenäisyyttä arvioidaan verotuksessa työstä maksettavan korvausta koskevassa palkan ja työkorvauksen rajanvetotilanteessa. Jos työstä maksettava korvaus on palkkaa, ei toiminta ole toimeksiantajaan nähden itsenäistä. Vastaavasti työ, josta maksettava korvaus on työkorvausta, on työn tekijän itsenäistä toimintaa.

Itsenäistä liike- ja ammattitoimintaa pidetään verotuksessa elinkeinotoimintana ja sen verotettava tulo lasketaan elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaan. Vastaavasti itsenäinen toiminta, jota ei pidetä liike- tai ammattitoimintana, verotetaan tuloverolain säännösten mukaan. Toimintaan sovellettava verolaki määräytyy sen perusteella, täyttyvätkö elinkeinotoiminnan yleiset tunnusmerkit vai eivät. Oikeus- ja verotuskäytännön perusteella elinkeinotoiminnan yleisinä tunnusmerkeinä pidetään muun muassa voiton tavoittelua, toiminnan itsenäisyyttä, laajuutta, suunnitelmallisuutta ja jatkuvuutta sekä toiminnan taloudellista riskiä. Toimintaa arvioidaan tunnusmerkkien täyttymisen perusteella kokonaisuutena.

Rajanveto siitä, onko työstä saatu tulo palkkaa vai työkorvausta ja onko toiminta elinkeinotoimintaa vai ei, tehdään verolainsäädännön perusteella itsenäisesti suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Rajanveto ei välttämättä ole yhtenäinen muiden hallinnonalojen ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan rajanvetoon nähden.

7.3.2 Arvonlisäverotus

Arvonlisäveroa suoritetaan liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavaroiden ja palveluiden myynnistä. Vaikka liiketoiminnan muodon vaatimuksen voidaan yleisesti katsoa rajaavan arvonlisäverotuksen vain ammattimaiseen toimintaan, on liiketoiminnan muodon käsite itsenäinen suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Liiketoiminnan edellytysten täyttyminen ratkaistaan arvonlisäverolain ja EU:n

arvonlisäverodirektiivin (2006/112/EY) sekä näitä säädöksiä koskevan oikeuskäytännön perusteella. Arvonlisäverolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 88/1993 vp s. 17) mukaan liiketoiminnan muodossa tapahtuvana pidettäisiin ansiotarkoituksessa tapahtuvaa, jatkuvaa, ulospäin suuntautuvaa ja itsenäistä toimintaa, johon sisältyy tavanomainen yrittäjäriski.

Toiminta voi verotuksen vähäisen toiminnan rajan vuoksi jäädä arvonlisäverotuksen ulkopuolelle toiminnan laadun lisäksi myös toiminnan volyymin perusteella. Toiminnan ammattimaisuutta arvioidaan arvonlisäverotuksessa tältä osin kaavamaisesti. Vähäisen toiminnan rajaa laskettaessa otetaan huomioon tavaroiden ja palvelujen verolliset myynnit sekä arvonlisäverolaissa mainitut verottomat myynnit. Jakamistaloudesta saadut tulot on laskettava siten yhteen muista toiminnoista saatujen tulojen kanssa.

Jos jakamistalouden palvelusta maksettava suoritus on palkkaa, ei myynti tapahdu liiketoiminnan muodossa eikä siitä makseta arvonlisäveroa.

7.4 Veron maksamista ja ilmoittamista koskevat velvoitteet

7.4.1 Palvelun ostajan velvollisuudet

Seuraavassa käsitellään verotukseen liittyviä velvollisuuksia tilanteessa, jossa luonnollinen henkilö ostaa toiselta luonnolliselta henkilöltä jakamistalouden palveluita.

7.4.1.1 Palkka

Jos kyse on työsuhteesta ja palkasta, työn teettäjän eli työnantajan on toimitettava palkasta ennakonpidätys ja maksettava työnantajan sosiaaliturvamaksu sekä huolehdittava muista työnantajavelvoitteista, kuten työeläkemaksuista. Palkansaajan verotuksessa palkka on aina hänen veronalaista ansiotuloaan.

Jos palveluiden ostojen yhteismäärä tietyltä henkilöltä jää alle 1.500 euroon vuodessa, ei ostajalla (kotitalous) ole velvollisuutta toimittaa ennakonpidätystä. Ennakonpidätys on sen sijaan toimitettava, jos samalle henkilölle maksetaan

kalenterivuoden aikana palkkaa yli 1.500 euroa. Maksetut palkat ilmoitetaan vuodesta 2019 alkaen tulorekisteriin. Myös kotitalouden on tehtävä maksamastaan palkasta palkkatietoilmoitus tulorekisteriin riippumatta siitä, kuinka suuri palkka on tai onko palkasta tehty ennakonpidätys. Jos palkan määrä ylittää 1.500 euroa kalenterivuodessa, tulorekisteriin on annettava myös työnantajan erillisilmoitus.

Palvelun ostaja voi hoitaa palkan maksua koskevat toimet ja velvoitteet palkka.fi-palvelun kautta, mikä helpottaa ostajan velvollisuuksien hoitamista. Palvelussa voi laskea palkan sivukulut ja se hoitaa ilmoittajan puolesta ilmoitukset ja muodostaa maksut työeläkeyhtiöihin, Työllisyysrahastolle ja Verohallintoon. Palvelu tekee myös palkkalaskelman, jonka voi antaa työntekijälle.

Verohallinto esitäyttää palkan maksajien antamien ilmoitusten perusteella palkkatiedot palvelun myyjän esitäytetylle veroilmoitukselle. Palvelun myyjän on siten vain tarkistettava esitäytetyltä veroilmoitukselta, että sinne on merkitty kaikki hänen verovuoden aikana saamansa palkkatulot. Jos palkan maksaja on laiminlyönyt ilmoittamisvelvollisuutensa tai tietoa maksetusta palkasta ei muusta syystä ole merkitty esitäytetylle veroilmoitukselle, palvelun myyjän on ilmoitettava itse puuttuvat tiedot. Ilmoittaminen hoituu helposti Verohallinnon sähköisessä OmaVero-palvelussa.

7.4.1.2 Työkorvaus

Jos työn teettäjän ja työn suorittajan välillä on toimeksiantosuhde, työstä maksettava korvaus on työkorvausta eikä palkkaa. Työkorvauksesta ei toimiteta ennakonpidätystä, jos korvauksen saaja on ennakoperintärekisterissä. Työkorvauksen saaja maksaa itse omat eläkemaksunsa.

Jos palvelun myyjää ei ole merkitty ennakoperintärekisteriin tulee ostajan ilmoittaa myös maksettu työkorvaus tulorekisteriin, vaikka ennakonpidätystä ei tarvitsisi ennakonpidätyksen toimittamisen alarajan vuoksi toimittaa. Käytännössä jakamistalouden palvelua ostavan yksityishenkilön voi olla vaikea hahmottaa velvollisuuttaan selvittää palvelun myyjän ennakoperintärekisteröintiasema ja ilmoittaa suoritus tulorekisteriin, jos myyjä ei ole ennakoperintärekisterissä.

7.4.2 Palvelun myyjän velvollisuudet

Verovelvollisen on ilmoitettava myös jakamistaloudesta saadut tulot vuosittain tuloveroilmoituksella. Jos jakamistalouden toiminta ei ole elinkeinotoimintaa, ilmoitetaan tulot ja niihin kohdistuvat vähennykset OmaVerossa tai esitäytetyn veroilmoituksen liitelomakkeella siltä osin, kun niitä ei ole huomioitu esitäytetyllä veroilmoituksella.

Verohallinto ei tällä hetkellä saa jakamistalouden alustoilta systemaattisesti tietoja yleisen sivullisen tiedonantovelvollisuuden perusteella. Tämän vuoksi verovelvollisen on tyypillisesti itse ilmoitettava jakamistaloudesta saadut tulot Verohallinnolle.

Jos jakamistalouden toiminta on elinkeinotoimintaa, verovelvollinen ilmoittaa jakamistaloudesta saadut tulot ja niihin kohdistuvat vähennykset, varat ja velat elinkeinotoiminnan tulolähteen tuloveroilmoituksella, jota ei esitäytetä sivullisilmoittajilta saatujen tietojen perusteella.

Vero peritään ennakonkantomana, jos veronalaisesta tulosta ei ole toimitettava ennakonpidätystä. Tyypillinen tilanne, jossa näin on, on asuinhuoneiston tai -kiinteistön antaminen vuokralle. Tulot on itse ilmoitettava verotuksessa.

Jakamistalouden palvelun arvonlisäverovelvollisen myyjän on oma-aloitteisesti sekä annettava verokauden arvonlisäveroa koskeva veroilmoitus että suoritettava verokaudelta maksettava vero.

7.5 Ehdotuksia jakamistalouden ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien kehittämiseksi

Jakamistaloudesta tuloa saavien henkilöiden tuloverotuksen ilmoittamisvelvollisuutta voitaisiin helpottaa uudistamalla sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevaa sääntelyä siten, että jakamistalouden alustan olisi annettava tiedot välittämistään tavarain tai palvelun myyntitahtumista. Kattava tietovirta mahdollistaisi tulojen esittäytämisen veroilmoituksille niiden verovelvollisten verotuksessa, jotka eivät harjoita elinkeinotoimintaa. Nykyistä kattavampaa tietovirtaa voitaisiin hyödyntää myös verovalvonnassa, mikä vähentäisi harmaan talouden

toimintamahdollisuuksia jakamistaloudessa riippumatta siitä, verotetaanko toimintaa elinkeinotoimintana vai henkilökohtaisen tulolähteen toimintana.

Velvollisuuksien asettaminen alustapalveluiden tarjoajille saattaa kuitenkin käytännössä osoittautua haasteelliseksi, koska monet alustat ovat ulkomaisten yritysten omistuksessa. Tältä osin on tärkeä edistää yhteisiä tiedonantovelvollisuutta koskevia sääntelyratkaisuja EU- ja OECD-tasolla. Kansainvälinen tietojenvaihto mahdollistaisi Verohallinnolle edellytykset tukea alustataloudesta tuloa saavien henkilöiden ilmoittamisvelvollisuuden täyttämistä ennakoivalla ohjauksella ja veroilmoitusten esitöillä. Muutos tehostaisi myös alustatalouden tuloja koskevan ilmoittamisvelvollisuuden täyttämisen valvontaa, kun alustatalouden piiristä saadut tulot olisivat kattavasti Verohallinnon tiedossa.

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö on selvittänyt ns. fisikaalisten kassajärjestelmien käyttöönottoa harmaan talouden torjunnan välineenä (HTSY:n selvitykset 11-15/2018). Selvitysten mukaan fisikaalisella kassajärjestelmällä voitaisiin luoda edellytyksiä myös sähköisen kaupan ja alustatalouden verotuksellisten haasteiden hallitsemiseksi.

Jotta tietojen ilmoittaminen olisi mahdollisimman helppoa, pienyrityksille suunnattujen digitaalisten kirjanpito- ja muistiinpanopalveluiden kehittymistä tulisi edistää mahdollistamalla palveluiden liittäminen eri viranomaisien järjestelmiin rajapintojen kautta. Jos käytössä olisi rajapinta automaattista ilmoitusten välitystä varten, pienyritykset voisivat hoitaa kaikki velvollisuutensa samalla, kun he pitävät kirjaa/muistiinpanoja toiminnastaan. Rajapintapalveluiden käyttöönotto helpottaisi tietojen ilmoittamista sekä tuloverotuksessa että arvonlisäverotuksessa.

Jos jakamistalouden alustoilta alettaisiin saamaan kattavasti tietovirtaa myyntitapahtumista, voitaisiin selvittää myös mahdollisuuksia asettaa alustoille velvollisuus pidättää ennakonpidätys välittämistään suorituksista. Näin voitaisiin yksinkertaistaa ja tukea jakamistalouden alustoilta saatavista tuloista maksettavan veron suorittamista. Ennakonpidätysvelvollisuus ei vaikuttaisi tulon lopulliseen verokohteluun suorituksen saajan verotuksessa, jossa ennakonpidätys otettaisiin huomioon säännönmukaista verotusta toimitettaessa.

8 Lyhytaikainen majoitustoiminta

8.1 Majoitustoiminta jakamistalouden ilmiönä

Jakamistalouteen liittyvällä lyhytaikaisella majoitustoiminnalla tarkoitetaan lähtökohtaisesti ns. vertaismajoitusta, jossa yksityishenkilöt vuokraavat omistamansa asunnon lyhytaikaisesti toiselle yksityishenkilölle jonkin välittäjänä toimivan alustan kautta. Jakamistaloudelle ominaisesti asunnon vuokraamiseen liittyy tyypillisesti satunnaisuus ja ei-ammattimaisuus.

Perinteisesti omaa vakinaista asuntoa tai vapaa-ajan asuntoa on tarjottu vuokralle erilaisten kesätapahtumien yhteydessä. Myös vapaa-ajan asuntojen vuokraaminen on Suomessa ollut yleistä. Huoneen, huoneiston tai vapaa-ajan asunnon vuokraaminen yksityiseltä henkilöltä ei siis varsinaisesti ole uusi ilmiö. Digitaalisten alustojen ja niiden myötä kehittyvien uusien toimintakonseptien kautta toiminta on kuitenkin viime aikoina saanut toisenlaiset mittasuhteet, ja yksityisasuntojen vuokraustoiminta on tehostunut ja monimuotoistunut.

Jakamistalouden nimissä harjoitettu majoitustoiminta voi olla hyvin monen tyyppistä. Osa majoitusta tarjoavista hyödyntää toiminnassa omaa vakituista asuntoaan joko niin, että tarjoavat sitä vuokralle sellaisiksi ajoiksi, kun itse eivät sitä tarvitse tai niin, että vuokraavat huoneiston yhtä huonetta sellaisina aikoina, kun ovat henkilökohtaisesti paikalla.

Viime aikoina keskustelua on herättänyt se, että yksityishenkilöt voivat tarjota omistamiaan asuinhuoneistoja myös lyhytaikaisesti vuokralle asuinkäyttöön tarkoitetuissa taloissa. Kyse voi olla joko hyvin satunnaisesta ja pienimuotoisesta

toiminnasta tai joissain tapauksissa varsin ammattimaiselta vaikuttavasta jatkuvasta toiminnasta.

Markkinoilla on myös huoneistoja, jotka on hankittu nimenomaisesti tilapäistä majoitustoimintaa varten. Voi olla, että samalla henkilöllä on yksi tai useampi sijoitus-asunto, joita hän tarjoaa vuokrattavaksi digitaalisen alustan kautta lyhytaikaiseen majoitukseen. Vuokralle tarjottavat saman henkilön omistamat huoneistot voivat sijaita samassa rakennuksessa. Myös kokonaisia kerrostaloja on otettu käyttöön tai rakennettu lyhytaikaista majoitustoimintaa varten. Osa näistä kerrostaloista näyttäisi olevan yhden toimijan hallinnassa ja osassa huoneistojen hallinta jakaantuu useiden osakkeenomistajien kesken.

Jakamistalouden lyhytaikaisen majoituksen säädösympäristö näyttäytyy tässä keskustelussa osittain epä johdonmukaisena. Yhtäältä ongelma liittyy siihen, että eri hallinnonalojen viranomaiset tarkastelevat lyhytaikaista majoitustoimintaa hieman eri näkökulmista. Toisaalta ammattimaista majoitustoimintaa koskevat velvoitteet on määritelty eri tavoin eri alojen lainsäädännössä. Lisäksi rajanveto ammattimaisen ja ei-ammattimaisen majoitustoiminnan välillä ei ole yksiselitteinen. Kun ammattimaista majoitustoimintaa koskevia tai sellaiseen toimintaan viittaavia säännöksiä ja velvoitteita löytyy useista eri laeista ja toisaalta ei-ammattimainen toiminta jää pääsääntöisesti näiden lakien soveltamisalan ulkopuolelle, olisi tärkeää, että rajanveto olisi mahdollisimman selkeä.

Jakamistalouden (peer-to-peer) majoituksen yleistymiseen on suhtauduttu pääosin myönteisesti. Yksityishenkilöiden tarjoaman lyhytaikaisen majoituksen on sanottu täydentävän tarjolla olevaa hotellimajoituskapasiteettia, joka ei riitä kattamaan satunnaisia kysyntähuippuja esimerkiksi kesätapahtumien yhteydessä. Silloin yksityishenkilöiden tarjoamalla majoituksella ei oleteta olevan merkittävää vaikutusta esimerkiksi ammattimaisen hotellitoiminnan kannattavuuteen tai yleisemmin majoitusalan kilpailutilanteeseen.

Mikäli ei-ammattimainen toiminta, kuten perinteinen yksityishenkilöiden tarjoama Airbnb-tyyppinen majoitus, kasvaa paikallisesti suureksi, sillä voi kuitenkin olla vaikutusta niin asuntomarkkinoiden, vuokra-asuntomarkkinoiden kuin hotelli- ja majoitusmarkkinoidenkin toimintaan. Näin ollen eräissä Euroopan kaupungeissa on

päädytty hillitsemään lyhytaikaisen majoituksen kasvua rajoittamalla paikallisesti esimerkiksi vuokrapäivien tai vuokratulojen määrää.

8.2 Sovellettava lainsäädäntö

Lyhytaikaisen majoitustoiminnan oikeudellisen arvioinnin kannalta keskeistä on se, pidetäänkö toimintaa ammattimaisena vai ei.

Ammattimaiseen majoitustoimintaan sovelletaan majoitus- ja ravitsemistoinnasta annettua lakia (308/2006) riippumatta siitä harjoittaako toimintaa luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Lain pääasialliset velvoitteet toiminnan harjoittajille koskevat lain 6 §:n mukaista velvollisuutta matkustajailmoituksen täyttämiseen ja 8 ja 9 §:ssä säädettyjä velvollisuuksia tarvittaessa luovuttaa matkustajatietoja eri viranomaisille. Säännöksillä täytäntöön pannaan Schengenin yleissopimuksen (tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus; SopS 23/2001) 45 artiklan niin sanottua hotellikontrollia koskevat määräykset. Lain 11 §:n mukaan sen valvontaa kuluu poliisilaitokselle.

Arvio lyhytaikaisen majoitustoiminnan ammattimaisuudesta vaikuttaa suoraan eräisiin muihin velvoitteisiin. Terveysuojelulain (763/1994) 13 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on tehtävä viimeistään 30 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista kirjallinen ilmoitus kunnan terveydensuojeluviranomaiselle muun muassa majoitus- ja ravitsemistoinnasta annetussa laissa tarkoitetun majoitusliikkeen käyttöönotosta.

Majoitustoiminnan harjoittamista koskevat kuitenkin edellisten lisäksi myös monet muut säännökset. Nämä liittyvät esimerkiksi siihen saadaanko majoitustoimintaa harjoittaa kaavan tai yhtiöjärjestyksen perusteella ja toisaalta siihen, mitä turvallisuussäännöksiä majoitustoiminnan harjoittajan on noudatettava. Tällöin säännösten soveltamisala määräytyy asianomaisen lainsäädännön perusteella eikä se välttämättä vastaa yhdenmukaisesti esimerkiksi majoitus- ja ravitsemistoinnasta annetun lain soveltamisalaa rajaavia majoitustoiminnan tai majoitustilan määritelmiä.

Epäselvissä tilanteissa tulkintaohjeita voidaan kuitenkin etsiä myös majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa säädetyistä määritelmistä.

8.2.1 Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 1 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan laki koskee majoitustoiminnan ja ravitsemistoiminnan harjoittamista. Samassa pykälässä olevan majoitustoimintaa koskevan määritelmän mukaan majoitustoiminnalla tarkoitetaan ammattimaisesti tapahtuvaa kalustettujen huoneiden tai muiden majoitustilojen tarjoamista tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille.

Käytännössä majoitustoimintaa voidaan lain esitöiden (HE 138/2004 vp) mukaan harjoittaa erilaisissa toiminnan laatua kuvaavissa muodoissa, kuten hotelli, motelli, matkustajakoti, retkeilymaja, täysihoitola tai lomakeskus. Lain soveltamisalaan kuuluu myös niin sanottu maatilamatkailu eli maatilalla harjoitettava majoitus- ja ravitsemistoiminta ja niin sanottu aamiaismajoitus eli asiakkaiden majoittaminen ja heille tapahtuva ruoan ja virvokkeiden tarjoaminen yksityisessä kodissa. Schengenin yleissopimuksen 45 artiklan niin sanottu hotellikontrolli koskee muun muassa majoittumista veneisiin, minkä vuoksi myös esimerkiksi hotellitoiminnan harjoittaminen satamaan ankkuroidussa laivassa on ehdotuksessa tarkoitettua majoitustoimintaa.

Ammattimaisuutta arvioitaessa olennaista on, että toiminnalla tähdätään taloudelliseen tulokseen. Merkitystä ei ole sillä, tuottaako toiminta tosiasiallisesti voittoa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää sellainen majoitus- ja ravitsemistoiminta, jota harjoitetaan taloudellista hyötyä tavoittelematta.

Laki ei myöskään koske toimintaa, joka on luonteeltaan satunnaista. Lain säännökset on laadittu pitäen silmällä majoitus- ja ravitsemistoimintaa elinkeinonaan harjoittavia, eikä niitä ole tarpeen ulottaa toimintaan, jota satunnaisuutensa vuoksi ei voida pitää kyseisen elinkeinon harjoittamisena. Toimintaa voidaan pitää satunnaisena, jos se on kertaluonteista tai vain hyvin harvoin toistuvaa. Jos esimerkiksi kesätapahtuman yhteydessä yksityishenkilö majoittaa kotiinsa vieraita, tällainen luonteeltaan satunnainen toiminta ei kuulu lain soveltamisalaan.

Lyhytaikaista majoitustoimintaa ei ole erikseen määritelty laissa eikä sitä ole suljettu pois lain soveltamisalasta. Näin ollen, jos lyhytaikaisen majoitustoiminnan harjoittaminen katsotaan lain tarkoittamalla tavalla ammattimaiseksi toiminnaksi, siihen sovelletaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia.

8.2.2 Laki asuinhuoneiston vuokrauksesta

Asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) soveltamisala määräytyy lain 1 ja 2 §:n perusteella. Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan sopimukseen, jolla rakennus tai sen osa (huoneisto) vuokrataan toiselle käytettäväksi asumiseen (asuinhuoneiston huoneenvuokrasopimus). Huoneiston käyttötarkoitus määräytyy sen mukaan, mikä on huoneiston sovittu pääasiallinen käyttö. Lain 2 §:ssä puolestaan todetaan, ettei lakia sovelleta majoitusliikkeiden toimintaan. Säännöstä koskevien esitöiden (HE 304/1994) mukaan ratkaisevaa olisi toiminnan laatu, liiketoimintana harjoitettu majoituselinkeino, eikä se, onko toimintaan sovellettava majoituselinkeino koskevia säännöksiä vai ei.

Laissa ei ole tarkemmin määritelty, mitä tarkoitetaan käytetyllä käsitteellä ”asuminen”. Laissa ei ole myöskään asetettu asumiselle kestoa koskevaa vähimmäisvaatimusta. Tästä huolimatta voidaan asumisen ymmärtää olevan pidempikestoista kuin majoittumisen. Tätä käsitystä tukee myös majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettun lain esityöt, jossa selitetään näiden kahden toiminnan välistä rajanvetoa.⁶¹

8.3 Majoitustoimintaa vai asuinhuoneiston vuokrausta

Asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain 2 §:n mukaan majoitusliikkeiden toiminta jää lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain ja sitä koskevien esitöiden mukaan majoitusliikkeessä tapahtuvan asiakkaiden majoittamisen tulee olla tilapäistä. Asuinhuoneiston vuokrauksesta annettu laki koskee puolestaan osapuolten

⁶¹ HE 138/2004 vp, s. 17.

oikeuksia ja velvollisuuksia pysyväisluonteisemmassa ja yleensä pitempiaikaisemmassa asumisessa kuin mitä esimerkiksi hotelleissa, motelleissa ja matkustajakohteissa tapahtuvassa tilapäisessä "asumisessa" yleensä on kyse.

Myös hotelleista ja muista vastaavista majoitustoimintaa harjoittavista rakennuksista voidaan asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain esitöiden mukaan luovuttaa huoneiston käyttöoikeus huoneenvuokrasopimuksella. Esimerkiksi opiskeli- ja-asuntoloita käytetään yleisesti oppilaitosten lomien aikana myös kesähotelleina, jolloin valitsee tilanne, että osa huoneistoista on asukkaansa hallinnassa huoneenvuokrasopimuksen perusteella ja muissa huoneissa asukas on hotellivieraana. Viime vuosina on yleistynyt toiminta, jossa viikko- tai kuukausikorvausta vastaan luovutetaan yleensä kalustetun huoneiston käyttöoikeus. Toimintaa on yleensä pidettävä majoitustoimintana, mutta tällaisesta hotellina tavallisesti toimivasta rakennuksesta huoneisto voitaisiin luovuttaa huoneenvuokraakin vastaan käytettäväksi.

Sellainen lyhytaikainen majoitustilan tai -tilojen vuokraus, joka ei ole ammattimaista näyttää jäävän sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain, että asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen näyttäisi siltä, että ainoa tällaista toimintaa sääntelevä laki olisi varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista annettu laki (228/1929).

8.4 Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen lyhytkestoinen majoitustoiminta

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999), jäljempänä MRL, 55 §:n mukaan asemakaavassa osoitetaan "ne yleiset tai yksityiset tarkoitukset, joihin maa- tai vesialueet on aiottu käytettäväksi". Jos alueella ei ole asemakaavaa, asetetaan mm. rakennuspaikalle vaatimuksia (MRL 116 §). Näin ollen esimerkiksi asuinhuoneiston olennainen käyttötarkoituksen muutos edellyttää rakennuslupaa (MRL 125 §:n 5 mom.).

Muutoksen katsotaan olevan olennainen, jos sillä on vaikutusta kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Esimerkiksi loma-asunnon muuttaminen pysyvään asumiskäyttöön vaatii luvan. Myös

ei-olennainen muutos tarvitsee rakennusluvan, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin.

Lupaharkinnasta säädetään MRL 19 luvussa. Käyttötarkoituksen olennaisesta muutoksesta säädetään MRL 125 §:n 5 momentissa ja rakennuslupaa edellyttävästä korjauksesta tai muutoksesta MRL 125 §:n 3 momentissa.

Käyttötarkoituksen muutoksen olennaisuutta arvioidaan lähinnä lyhytaikaisen majoituksen kohdalla kahden peruskriteerin kautta: vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin.⁶²

KHO 1983 A II 97: Kausiluonteinen (enintään 25 h.) majoittaminen maatilarakennuksessa ei tarvinnut käyttötarkoituksen muutoslupaa.

KHO 2014:143: Ympäristölautakunta oli kieltänyt yhtiötä käyttämästä asemakaavassa erillispientalojen korttelialueeksi (AO/s) osoitetulla korttelialueella sijaitsevaa tonttia majoitustoimintaan. Asemakaavamääräysten mukaan alueelle oli sallittua sijoittaa myös työ- ja palvelutiloja enintään 50 prosenttia tontin käytetystä rakennusoikeudesta. Kiinteistön käyttötarkoituksen muuttamiselle asemakaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta ei ole haettu lupaa.

KHO totesi, että kiinteistöllä harjoitettavan toiminnan sallittavuutta asemakaavan kannalta arvioitaessa ratkaisevia olivat toiminnan tyypilliset vaikutukset. Vaikutusten kannalta se, että puheena oleva kiinteistön käyttö perustui vuokrasuhteisiin eikä omistusasumiseen, tai se, että kysymys oli liiketoiminnasta, ei sellaisenaan ollut ratkaisevaa. Olennaista oli sen sijaan se, että kysymys oli omakotialueelle epätyypillisistä lyhytkestoisista majoitusjaksoista, osin loma-asutokäytöstä. Tontille majoittuvat henkilöt olivat alueella vieraina toisin kuin alueella pysyvästi asuvat omakotiasukkaat. Tämä merkitsi naapuruston kannalta muun muassa pysyvään asutukseen nähden heikompa sosiaalista kontrollia. Kaa-voituksessa käytetään asumiselle ja matkailupalveluille eri merkintöjä niiden erilaisten vaikutusten vuoksi. Kiinteistöllä harjoitettu toiminta ei asiassa saadun selvityksen perusteella vastannut kaavan pääkäyttötarkoituksen mukaista

⁶² Ks. myös esim. Jääskeläinen, L. 2018. Pysyvistä ja tilapäisistä käyttötarkoituksimuutoksista. RY Rakennettu Ympäristö 2/2018.

omakotiasumista. Kyseinen ranta-alueella sijaitsevan kiinteistön laajamittainen vuokraaminen loma-asuntokäyttöön ei liioin vastannut vaikutuksiltaan kyseisessä asemakaavassa nimenomaisesti sallittua pienimuotoisten työ- ja palvelutilojen sijoittamista asuntotonteille. Kiinteistöllä harjoitettu toiminta oli näin ollen asemakaavan ja voimassa olevan rakennusluvan vastaista.

KHO 8.3.2017 t 1037. Noin 200-neliöinen omakotitalo, josta tarjottiin vuokralle osaa (kahta huoneistoa) lyhytkestoiseen majoitukseen. Vuodepaikkoja yhteensä 24. Internetissä asumista esitellään hotellimajoittumisena. Asiassa ratkaistavana oli kysymys siitä, onko toiminta rantayleiskaavan ja rakennusluvan vastaista. Kiinteistö sijaitsee oikeusvaikutteisen rantayleiskaavan mukaisella asuntoalueella (A2). Yleiskaavassa erikseen osoitettuja matkailupalveluiden alueita (RM). Rakennusluvan mukaan kyseessä oli omakotitalo. Se, että toiminnassa ei ole ollut kysymys ammattimaisesta toiminnasta tai se, että toteutuneita majoituksia on ollut vähän, ei ollut oikeudellisesti ratkaisevaa. Paraisten rakennuslautakunta oli voinut velvoittaa lopettamaan majoitustoiminnan sakon uhalla.

Turun HaO 4.12.2015 nro 15/0303/1: Paraisten ympäristölautakunta myönsi poikkeamisluvan loma-asunnosta omakotitaloksi. Myös rakennuslupa haettiin ja saatiin vuonna 2006. Kohde sisältää seitsemän makuupaikkaa ja rantamökin. Kesäisin kohdetta käytetään osakkaiden kotina ja talvisin kakkosasuntona. Kohdetta myös markkinoitiin "Airiston Lumous"-nimellä päiväohjelmiin, illanviettoihin, yöpymiseen, juhliin ja kokouksiin. Sen vuokraus oli satunnaista. Hallinto-oikeuden mukaan arvioinnissa ratkaisevaa oli tosiasiallinen käyttö. Kohteen vuokraus oli ollut pienimuotoista. Hallinto-oikeus katsoi, että tämä ei ollut kaavan eikä luvan vastaista. Hallinto-oikeuden mukaan käyttötarkoitusta ei voida ratkaista pelkästään markkinoinnin perusteella. Lautakunnan päätös kumottiin ja määrättiin korvaamaan oikeudenkäyntikuluja 2.000 euroa.

Ympäristöministeriön uudessa asuin-, majoitus- ja työtiloista MRL:n nojalla annettussa asetuksessa (1008/2017) majoitustilalla tarkoitetaan kalustettua huonetilaa, joka on ensisijaisesti tarkoitettu tarjottavaksi ammattimaisesti tilapäistä majoitusta tarvitseville asiakkaille. Asetus koskee uuteen rakennukseen tai rakennuksen laajennukseen sijoitettavia tai rakennuksen tai sen osan käyttötarkoitusta olennaisesti muutettaessa muodostettavia asuin-, majoitus- ja työtiloja. Asetuksen

perustelumuistiossa majoitustilaan rinnastetaan asuinhuoneisto, jota tarjotaan toistuvasti asiakkaille lyhyillä, alle puolen vuoden vuokrasopimuksilla.⁶³

Paloturvallisuudesta MRL:n nojalla annetussa ympäristöministeriön asetuksessa (848/2017) majoitustiloilla tarkoitetaan tiloja, kuten hotelleja, lomakoteja ja asuntoiloita, jotka yleensä ovat ympärivuorokautisessa käytössä ja joissa ei ole hoidettavia tai eristettäviä henkilöitä. Olennaista on toiminnan ammattimaisuus, jolle luonteenomaista on ansaintatarkoitus.⁶⁴

Asuin-, majoitus- ja työtiloista annetun asetuksen perustelumuistion mukaan Airbnb-tyyppinen lyhytaikainen majoitustoiminta kuuluisi majoitustoiminnan piiriin asetusta sovellettaessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yksittäisen asunnon lyhytkestoinen ja toistuva vuokraaminen tulkittaisiin majoitustoiminnaksi esimerkiksi paloturvallisuusasetusta sovellettaessa.⁶⁵

8.5 Yhtiöjärjestyksen mukainen huoneiston käyttötarkoitus

Asemakaavassa määritellään alueiden käyttötarkoitus. Alueelle sallittu käyttötarkoitus määrittää sille rakennettavan rakennuksen käyttötarkoituksen, joka vahvistuu rakennusluvassa. Rakennusta saa käyttää vain asemakaavan ja rakennusluvan osoittamaan käyttötarkoitukseen.

Asunto-osakeyhtiössä osakehuoneiston käyttötarkoitus määritellään asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) mukaan kuitenkin lisäksi myös yhtiöjärjestyksessä. Asunto-osakeyhtiön osakehuoneistoa saa käyttää vain yhtiöjärjestyksessä mainittuun tarkoitukseen.

⁶³ Lukkarinen, P. Ympäristöministeriön asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista. [Perustelumuistio](#) 20.12.2017, s. 3. Ympäristöministeriö.

⁶⁴ Lukkarinen, P. Ympäristöministeriön asetus asuin-, majoitus- ja työtiloista. [Perustelumuistio](#) 20.12.2017, s. 3. Ympäristöministeriö.

⁶⁵ Jääskeläinen, L. 2018. Asuntosuunnittelun uudet määräykset. RY Rakennettu Ympäristö 4/2018.

Kaavan, rakennusluvan ja yhtiöjärjestyksen mukaisten käyttötarkoitusten pitäisi olla yhdenmukaiset, sillä yhtiöjärjestyksen mukaisen käyttötarkoituksen muuttaminen edellyttää yleensä myös uuden käyttötarkoituksen mukaista rakennuslupaa ja päinvastoin. Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttaminen saattaa olla asemakaavan vastaista, jolloin se edellyttää joko erikseen myönnettävää poikkeamislupaa tai kaavan muuttamista. Uusi rakennuslupa, poikkeamislupa tai kaavamuutos tarvitaan, jos käyttötarkoituksen muutos on olennainen. Yhtiöjärjestyksen mukaista käyttötarkoitusta ei saa muuttaa niin, että se olisi ristiriidassa rakennusluvan tai kaavamääräysten kanssa. Lisäksi MRL 176 §:ssä säädetään rakennusluvasta tilapäistä rakennusta varten. Säännöstä sovelletaan myös tilapäisiin, enintään viideksi vuodeksi tarkoitettuihin käyttötarkoituksimuutoksiin.

Aina ei ole yksinkertaista arvioida, milloin huoneiston tai rakennuksen käyttötarkoitus muuttuu niin olennaisesti, että se vaatii rakennuslupaa tai kaavamuutosta. Selvää ei myöskään ole se, voidaanko huoneistossa harjoitettua tilapäistä majoitustoimintaa pitää huoneiston käyttötarkoituksen vastaisena, kun huoneiston käyttötarkoitus on yhtiöjärjestyksessä määritelty asuinhuoneistoksi.

Markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO:8/17) kyse oli yhtiöjärjestykseen tehtävästä lisäyksestä, jonka mukaan asunto-osakeyhtiön huoneistoja ei ole sallittua vuokrata eikä käyttää huoneistohotellitarkoitukseen eikä majoitusliiketoimintaan. Ratkaisussaan markkinaoikeus katsoi, että tällaisen huoneiston käyttöä rajoittavan määräyksen ottaminen edellyttää kaikkien osakkeenomistajien suostumusta todeten samalla, että huoneiston käyttäminen huoneistohotellina tai majoitustarkoitukseen saattaa tapauskohtaisesti olla asuinhuoneiston käyttötarkoituksen mukaista.

Asunto-osakeyhtiölain 6 luvun 34 §:n mukaan yhtiöjärjestyksen muuttamisesta päättää yhtiökokous. Päätös on tehtävä 27 §:ssä tarkoitetulla määräenemmistöllä, jolloin yhtiökokouksen päätökseksi tulee ehdotus, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä ja kokouksessa edustetuista osakkeista. Edelleen lain 6 luvun 35 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan määräenemmistön lisäksi edellytetään osakkaan suostumusta, jos hänen huoneistonsa käyttötarkoitus muutetaan toiseksi.

Asunto-osakeyhtiön lain 8 luvun 2 §:n mukaan yhtiökokous voi päättää, että osakkeenomistajan hallinnassa oleva osakehuoneisto on enintään kolmen vuoden ajaksi otettava yhtiön hallintaan muun muassa, jos huoneistoa hoidetaan huonosti, niin että siitä aiheutuu haittaa yhtiölle tai toiselle osakkeenomistajalle; huoneistoa käytetään vastoin yhtiöjärjestyksestä ilmenevää käyttötarkoitusta, muuta yhtiöjärjestyksen määräystä tai yhtiössä vakiintunutta käytäntöä; huoneistossa vietetään häiritsevää elämää; ja osakkeenomistaja tai huoneistossa asuva ei noudata järjestysääntöjä. Osakehuoneistoa ei saa ottaa yhtiön hallintaan, jos rikkomuksella on vain vähäinen merkitys. Huoneiston haltuunotosta tai hallituksen valtuuttamisesta haltuunottoon päätetään yhtiökokouksen yksinkertaisella äänten enemmistöllä.

8.6 Elinkeinonharjoittamisen ja ammattimaisen toiminnan käsitteistä

Majoitus- ja ravitsemistoinnasta annettu laki kattaa toiminnan, jolla tavoitellaan taloudellista hyötyä ja joka ei ole luonteeltaan satunnaista. Tällainen toiminta on lain perustelujen mukaan ammattimaista. Ammattimaista toimintaa koskevista periaatteista säädetään myös muussa elinkeinonharjoittamista koskevassa lainsäädännössä.

Yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimimisen edellytyksistä säädetään elinkeinonharjoittamisen oikeudesta annetussa laissa (122/1919), jäljempänä *elinkeinolaki*. Euroopan talousalueella asuva henkilö voi toimia Suomessa yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Elinkeinolaissa säädetään oikeudesta harjoittaa elinkeinoa, mutta laista puuttuu elinkeinon määritelmä. Toiminimilain (128/1979) 1 §:n mukaan toiminimellä tarkoitetaan nimeä, jota elinkeinonharjoittaja käyttää toiminnassaan. Lain esitöiden mukaan (HE 238/1978 vp) ainoastaan elinkeinonharjoittaja voi käyttää toiminimeä. Elinkeinonharjoittaja on fyysinen tai juridinen henkilö, joka harjoittaa ammattimaisesti taloudellista toimintaa. Elinkeinonharjoittajan oikeus käyttää toiminimeä ei edellytä, että hänen toimintansa olisi tietyn laajuista, eikä siltä voida vaatia pitkää kestoakaan. Myös lyhytaikainen liiketoiminta voi olla elinkeinonharjoittamista.

Kaupparekisterilaissa (129/1979) elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta tehdä toiminnan aloittamiseksi ilmoitus kaupparekisteriin. Yksityinen elinkeinonharjoittaja on ilmoitettava kaupparekisteriin, jos yksikin seuraavista asioista täyttyy: elinkeinotoimintaa varten on pysyvä toimipaikka eli omasta asunnosta erillinen liiketila; palveluksessa on muita henkilöitä kuin aviopuoliso, alaikäinen lapsi tai lapsenlapsi; tai harjoitetaan luvanvaraista elinkeinotoimintaa. Tekemällä perustamisilmoituksen kaupparekisteriin elinkeinon harjoittaja saa suojan yrityksen nimelle eli toiminnalle.

Kirjanpitolain (1336/1997) mukaan luonnollinen henkilö on kirjanpitovelvollinen harjoittamastaan liike- tai ammattitoiminnasta. Tämä tarkoittaa sitä, että yksityiset elinkeinonharjoittajat (ammatin- ja liikkeenharjoittajat), ovat velvollisia pitämään kirjanpitoa elinkeinotoiminnastaan, jota pidetään erillään heidän yksityistaloudesta. Velvoite koskee kaikkia ihmisiä, jotka harjoittavat ammatti- tai liiketoimintaa Suomessa. Verovelvollisen elinkeinotoiminnasta saamaa tuloa kutsutaan elinkeinotuloksi.

Palveluun liittyvän kuluttajansuojan kannalta on toisaalta merkitystä myös sillä, onko majoituspalveluiden tarjoaja myös kuluttajansuojalaissa (38/1978) tarkoitettu elinkeinonharjoittaja. Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan lain 1 luvun 5 §:n mukaan luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi. Kulutushyödykkeellä tarkoitetaan kuluttajansuojalain 1 luvun 3 §:n mukaan tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrin hankkivat yksityistä talouttaan varten.

Kuluttajansuojalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 8/1977 vp) todetaan, että elinkeinonharjoittajan käsite vaihtelee eri laeissa. Kuluttajansuojalaissa käsite on tarkoitettu laajaksi. Elinkeinonharjoittajan toiminnan tulee olla taloudelliseen tulokseen tähtäävää ja siihen tulee liittyä yrittäjäriski. Toiminnan tulee olla luonteeltaan ammattimaista, mutta siltä ei edellytetä pitkää kestoaikaa, vaan elinkeinonharjoittaja voi olla esimerkiksi henkilö, joka ostaa yrityksen tavaravaraiston ja myy sen loppuun. Toiminnan ei tarvitse olla kokopäiväistä tai ympärivuotista. Elinkeinotoiminta edellyttää yleensä, että toimintaan liittyy ansiotarkoitus. Tavallisesti tämä ilmenee siinä, että tavaroita tai palveluksia myydään vastiketta vastaan.

Hallituksen esityksessä (HE 360/1992 vp) kuluttajansuojalain 1 luvun 5 §:ään lisättiin nimenomainen maininta siitä, että elinkeinonharjoittajana toimivan henkilön tulee toimia tulon tai muun taloudellisen hyödyn hankkimistarkoituksessa.

Lisäksi elinkeinonharjoittajan käsitteestä säädetään jossain määrin eriävillä tavoilla kilpailulaissa (948/2011) ja elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968).

8.7 Verotuksellisia näkökohtia

Jakamistalouden toimialoista kiinteistöjen ja osakehuoneistojen vuokraustoiminnan on tuloverotuksessa katsottu olevan kategorisesti laajamittaisestikin harjoitettu tuloverolain (1532/1992) piiriin kuuluvaa toimintaa. Asiasta ei ole varsinaista säännöstä, vaan kanta on muodostunut verotus- ja oikeuskäytännössä 1970-luvulta lähtien. Tällaisesta vuokraustoiminnasta saatua tuloa pidetään vakiintuneen verotuskäytännön mukaisesti pääomatulona eikä toiminnan ammattimaisuudella ole siten verokohtelun kannalta merkitystä.

Verohallinnon majoitustoiminnan arvonlisäverotuksesta antaman ohjeen mukaan omassa käytössä olevan lomamökin tai huoneiston tai muun vastaavan majoitus-tilan satunnainen tarjoaminen majoituskäyttöön ei lähtökohtaisesti ole arvonlisäverolaissa (1501/1993) tarkoitettua majoitustoimintaa, eikä toimintaa harjoiteta myöskään liiketoiminnalta edellytetyssä laajuudessa.⁶⁶ Vaikka asuntoa tarjottaisiin majoituskäyttöön ympärivuotisesti, ei toiminnassa katsota olevan kysymys liiketoiminnasta, mikäli asuntoa jatkuvaluontoisesti käytetään myös yksityiskäytössä.

Jos majoitustoiminnan käytössä on useampia majoitustiloja ja toimintaa harjoitetaan riittävän säännöllisesti, voi toiminta täyttää arvonlisäverollisen majoitustoiminnan edellytykset. Esimerkiksi, jos majoitustoiminnan käytössä on useampia

⁶⁶ Arvonlisäverolain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan veroa suoritetaan hotelli- ja leirintäaluetoiminnassa sekä niihin verrattavassa majoitustoiminnassa tapahtuvasta huoneiden, leirintäpaikkojen, mökkien ja muiden sellaisten tilojen käyttöoikeuden luovuttamisesta

huoneistoja, tai toimintaa harjoitetaan useampia erikseen vuokrattavia makuuhuoneita sisältävässä kiinteistössä, voi toiminta ylittää liiketoiminnalta edellytetyn laajuuden.

Toiminnan arvonlisäverollisuutta arvioitaessa merkitystä on majoitustilojen määrän ja toiminnan laajuuden lisäksi sillä, kuinka ammattimaisesti toimintaa harjoitetaan ja noudatetaanko toiminnassa majoitustoimintaa koskevia määräyksiä. Jos toiminnassa tehdään esimerkiksi terveydensuojelulain (763/1994) mukaiset ilmoitukset terveydensuojeluviranomaisille ja varmistetaan tilojen soveltuvuus majoitustoimintaan sekä varustetaan tilat asianmukaisesti, voidaan tätä pitää toiminnan ammattimaisuutta tukevana näyttönä. Samoin merkitystä voidaan antaa oheispalveluiden tarjoamiselle. Etenkin silloin, jos majoitustoiminnan liikevaihto jää alle vähäisen toiminnan rajan, voidaan arvonlisäverollisuuden edellytykseksi asettaa majoitustoimintaa koskevien lakien ja määräysten soveltaminen toiminnassa, sekä riittävä näyttö tilojen yksinomaisesta käytöstä liiketoiminnassa.⁶⁷

8.8 Lyhytaikaisen majoituksen haasteet

8.8.1 Ongelmatilanteita

Julkinen keskustelu asuinhuoneistoissa harjoitettavan lyhytaikaisen majoitustoiminnan osalta on keskittynyt toisaalta toiminnan lainmukaisuuteen, toiminnasta muille rakennuksen asukkaille ja lähiympäristölle aiheutuviin haittoihin ja mahdollisuuksiin rajoittaa tällaista toimintaa. Lisäksi on erilaisia näkemyksiä siitä, pitäisikö toimintaan soveltaa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia vai asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia vaiko ei kumpaakaan.

Elinkeinoelämä on pitänyt tärkeänä, että ammattimaisen majoituksen ja yksityisen majoituksen toiminnalle luodaan tasapuoliset kilpailuolosuhteet. Samanlaista toimintaa tulisi säännellä samalla tavoin. Ongelmaksi mielletään, että alalla toimivilla on eri säännöt riippuen siitä, onko toiminta Airbnb-tyyppistä majoituksen tarjoamista vai perinteistä hotellitoimintaa. Yksityisissä asuinhuoneistoissa tarjottu

⁶⁷ Verohallinnon ohje "Majoitustoiminnan arvonlisäverotus" 5.7.2018 dnro A84/200/2018

majoitus mielletään julkisessa keskustelussa usein Airbnb-tyyppiseksi majoitukseksi arvioimatta lainkaan sitä, kuinka ammattimaisesta toiminnasta tosiasiallisesti on kysymys.

Samassa yhteydessä voidaan nostaa esille kysymys, onko majoitusala eroja sen suhteen millä tavoin alan eri toimijat – esimerkiksi hotelliliiketoiminnan harjoittajat tai muut yksityiset elinkeinonharjoittajat – noudattavat toimintaa kulloinkin koskevia velvoitteita. Esimerkiksi ammattimaisen hotellitasoisen toiminnan edellyttämät paloturvallisuusvaatimukset ovat merkittävä kustannuserä yrityksille tai muulle toiminnanharjoittajalle, joita nämä velvoitteet koskevat. Velvoitteiden laiminlyönnillä voidaan säästää kustannuksissa, mutta asetetaan majoittujien turvallisuus mahdollisesti alttiiksi.⁶⁸

Rakennusvalvonnan toimesta kunnissa tapahtuva lyhytkestoisen majoitustoiminnan luvanvaraisuuden arviointi ja valvonta ovat käytännössä osoittautuneet joissain tapauksissa vaikeaksi. Epäilyt kaavan vastaisesta toiminnasta nousevat tyypillisesti esiin naapuruston ilmiäntöjen ja tiedustelujen kautta. Jos rakennusvalvonnan puoleen epäillyissä tilanteissa naapuruston taholta käännytään, on niillä, joille lupapäätöksestä lain mukaan kuuluu valitusoikeus (MRL 192 ja tarvittaessa 193 §), halutesaan oikeus saada asiaan valituskelpoinen päätös.⁶⁹

8.8.2 Haasteet säädösympäristön näkökulmasta

On oikeudellisesti epäselvää, missä tilanteissa toiminta kuuluu majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain tai asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain soveltamisalaan ja millaisissa tilanteissa toiminta jää molempien soveltamisalan ulkopuolelle. Sovellettava lainsäädäntö on avoinna erityisesti tilanteissa, joissa toimintaa ei voida katsoa selkeästi ammattimaiseksi majoitustoiminnaksi eikä toisaalta selkeästi satunnaiseksi ei-ammattimaiseksi lyhytaikaiseksi majoitustoiminnaksi, jonka on tarkoitus jäädä sääntelyn ulkopuolelle.

⁶⁸ Ks. myös HS Vieraskynä 4.2.2019 ”Alustataloudessa verotus ei voi olla vapaaehtoista”.

⁶⁹ Ks. Jääskeläinen, L. 2018. Pysyvistä ja tilapäisistä käyttötarkoituksista. RY Rakennettu Ympäristö 2/2018.

Toinen keskeinen haaste on, että majoitustoimintaa koskevat velvoitteet ja määritelmät sijaitsevat useissa eri laeissa, jotka sijoittuvat eri viranomaisten hallinnonaloille. Tulkinnat majoitustoiminnan ammattimaisuudesta ja toiminnan luonteesta sekä toimintaan liittyvät velvoitteet eivät siten perustu pelkästään siihen, katso taanko toiminta majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain mukaan ”ammattimaiseksi majoitustoiminnaksi”. Käytännössä toiminnan luonteen saattavatkin ratkaista kuntien rakennusvalvojat arvioidessaan, onko kyseessä maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen nojalla annetuissa alemman asteisissa säädöksissä tarkoitettu ”majoitustila” ja pelastusviranomaiset arvioivat, onko kyseessä paloturvallisuutta koskevassa asetuksessa tarkoitettu ”majoitustoiminta”. Toisaalta ei myöskään ole selvää, että yhtiöjärjestyksessä asuinhuoneistoksi määritellyssä asunnossa harjoitettu ”tilapäinen majoitustoiminta” olisi automaattisesti huoneiston käyttötarkoituksen vastaista. Edelleen verotuksen kannalta merkitystä on sillä, missä oikeudellisessa muodossa toimintaan harjoitetaan ja mikä on toiminnan vuosittainen liikevaihto.

Eri lakien majoitustoimintaa koskeva käsitteistö ei siis ole yhdenmukainen. Uusien toimijoiden ei välttämättä ole yksinkertaista ottaa selvää koskeeko jokin tietty velvoite heitä vai ei. Näin on erityisesti tilanteissa, joissa yhden lain mukaan kyseessä olisi ammattimainen majoitustoiminta/majoitustila ja jonkin toisen lain mukaan ei.

8.9 Ratkaisuvaihtoehtoja

Luvussa etsitään ratkaisuja niihin haasteisiin, jotka jakamistalouden näkökulmasta koskevat lyhytaikaisen majoituksen toimintaympäristöä. Ratkaisuja tarkastellaan erityisesti näkökulmasta, joilla pyritään selkeyttämään jakamistalouden nimissä majoitustoimintaa harjoittavien oikeudellista asemaa. Samalla arvioidaan sitä, millä tavoin vaihtoehtojilla voitaisiin vaikuttaa muihin esille nostettuihin lyhytaikaisen majoituksen ongelmatilanteeseen.

8.9.1 Säilytetään nykytilanne

Yksi mahdollisuus on jättää kysymys sovellettavasta laista tulevan oikeuskäytännön varaan. Tämä merkitsee kuitenkin epäselvän oikeustilan jatkumista, mikä voi yhtäältä olla omiaan vähentämään yksityishenkilöiden halukkuutta ryhtyä toiminnan

harjoittajaksi ja toisaalta vaikuttaa ammattimaisten toimijoiden toimintaedellytyksiin, jos markkinoilla voidaan toimia kovin erilaisilla säännöillä.

Toisaalta epäselvä tilanne on – tosin huomattavasti pienemmässä mittakaavassa – vallinnut vuosikausia ilman erityisiä ongelmia. On kuitenkin todennäköistä, että toiminnan yleistymisen myötä myös mahdolliset ongelmat ovat saaneet uudet mitasuhteet. Toimintaan sovelletaan joko majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia tai asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia tai ei kumpaakaan. Lisäksi muut viranomaiset, kuten rakennusvalvonta- ja paloturvallisuusviranomaiset, soveltavat nykyistä lainsäädäntöä entiseen tapaan. Epäselvät tilanteet tulevat ajan myötä ratkaistuksi oikeuskäytännön kautta.

8.9.2 Muutetaan joko majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia tai huoneenvuokralakia

Epäselvää oikeustilaa voitaisiin selkeyttää siten, että säädettäisiin lyhytaikaiseen majoitustoimintaan sovellettavasta laista nimenomaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaisi joko majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain soveltamisalaa olennaisesti määrittävää ammattimaisen toiminnan käsitteen täsmentämistä tai asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain soveltamisalan laajentamisesta koskemaan myös nykyistä tilapäisempää ”asumista”.

8.9.2.1 Ammattimaisen toiminnan uudelleen määritteleminen

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain soveltamisalaa voitaisiin ensinnäkin pyrkiä selkeyttämään niin, että, se sidottaisiin nykyistä vahvemmin yhtiömuodossa tai yksityisenä elinkeinonharjoittajana suoritettuun toimintaan, joka katsottaisiin aina ammattimaiseksi riippumatta siitä, onko kyseessä pää- vai sivutoimi. Myös luonnollisen henkilön esimerkiksi toiminimen muodossa harjoittama majoitustoiminta olisi ammattimaista majoitustoiminnan harjoittamista. Soveltamisalaan tulisi kuulua nykytilaa vastaavasti lisäksi yksityishenkilön toiminta, jos se täyttää ammattimaisuuden tunnusmerkit. Ehdotus ei olennaisesti muuttaisi nykytilannetta, sillä rajaveto ammattimaisen ja ei-ammattimaisen majoitustoiminnan välillä tehtäisiin tällöinkin toiminnan luonteen satunnaisuuden tai siihen liittyvän ansaintatarkoituksen perusteella.

Selkeintä olisikin, että majoitus- ravitsemistoiminnasta annetun lain perusteluihin voitaisiin lisätä esimerkkejä tilanteista, joissa lakia olisi tarkoitus soveltaa myös Airbnb-tyyppiseen lyhytaikaiseen majoitukseen. Tällöin voitaisiin nykyistä helpommin arvioida, onko majoitustoiminta ammattimaista vai ei-ammattimaista.

Toiseksi mahdollista olisi sitoa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain mukaisen ammattimaisen toiminnan täyttyminen johonkin erikseen määriteltävään rajaan.

Tällainen euromäärään perustuva raja voisi olla esimerkiksi arvonlisäverolain 3 §:ssä säädetty arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröitymistä koskeva raja, kun toiminnan liikevaihto tilikauden aikana ylittää 10 000 euroa. Lähtökohtaisesti koko toiminta luettaisiin ammattimaiseksi siinä vaiheessa, kun vuosittainen raja ylittyy. Tässä voisi syntyä ongelmallisia tilanteita, kun joinain vuosina toiminta katsottaisiin ammattimaiseksi ja toisina ei, jos toiminnan laajuus vaihtelee vuosittain lähellä euomääräistä rajaa. Rajan ylittymisen jälkeen toiminta myös muuttuisi ”takautuvasti” ammattimaiseksi.

Ammattimaisen majoitustoiminnan harjoittamisen määrittelemiseksi voitaisiin säätää myös siitä, että tietyn lukumäärän ylittävä yöpymisvuorokausien määrä katsottaisiin automaattisesti ammattimaiseksi toiminnaksi. Myös tähän vaihtoehtoon voi liittyä toiminnanharjoittajan kannalta ennustettavuuteen liittyviä ongelmia, jos etukäteen ei pystytä arvioimaan yöpymisten vuosittaista lukumäärää. Vuorokausirajan ylittymisen jälkeen toimintaa arvioitaisiin ammattimaisena. Tällöin olisi ratkaistava myös kysymys siitä olisiko ammattimaista vain rajan ylittävä toiminta vai koko toiminta, kun yöpymisvuorokausien raja on ylitetty. Toiminta voitaisiin joinain vuosina katsoa ammattimaiseksi ja toisina ei, jos toiminnan laajuus vaihtelee vuosittain lähellä rajaa. Kansainvälisesti on eri esimerkkejä, joissa lyhytaikaisen majoittumisen enimmäisvuorokausien määrää on rajattu tiettyyn määrään vuorokausia vuodessa. Esimerkkejä on 30 vuorokauden ja 120 vuorokauden väliltä ja säännökset saattavat olla myös kaupunkikohtaisia. Tällöin sääntely on kuitenkin perustunut enimmäkseen tarpeeseen suojella paikallista asumista ja asuntojen hintojen nousua.⁷⁰

⁷⁰ ks. Räisänen, K. 2019. Pariisi haastaa Airbnb:n oikeuteen laittomista vuokrailmoituksista. Helsingin Sanomat. Verkko uutinen julkaistu 11.2.2019; Juhola, T. 2019. Airbnb nostaa vuokria ja lisää remuamista rapuissa – Kaupungit lisäisivät vastatoimia, mutta EU:n syytetään olevan jarruna. YLE. Verkko uutinen julkaistu 16.2.2019.

8.9.2.2 Asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain muuttaminen

Asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain soveltamisalaa voitaisiin muuttaa siten, että se koskisi selkeästi myös asumista tilapäisempää lyhytaikaista majoitus-toimintaa. Tällöin sopimus lyhytaikaisesta majoittumisesta tulkittaisiin aina määrä-aikaiseksi huoneenvuokrasopimukseksi. Tämä edellyttäisi, että laissa määriteltäisiin lyhytaikainen majoitustoiminta. Vaihtoehdossa ei välttämättä tulisi tehdä rajanve-toa sen suhteen onko vuokraustoiminta ammattimaista vai ei-ammattimaista, vaan lähtökohtaisesti laki voisi soveltua kaikkiin lyhytaikaista majoitusta koskeviin sopi-muksiin. Ilman eri rajauksia tällöin tulisivat sovellettavaksi myös vuokralaista suojaa-vat säännökset kohtuuttoman sopimusehdon ja vahingonkorvauksen sovittelusta tai vuokran määrästä.

Joihinkin majoitusta välittävien alustojen kautta tehdyistä ”vuokrasopimuksista” voidaan jo nykyisin soveltaa asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia, ainakin jos näin on nimenomaisesti sovittu ja jos vuokrauksen kesto on yksittäisiä päiviä pi-dempiaikainen. Toisaalta lyhytaikainen majoitus nähdään tavanomaisesti vaihtoeh-tona perinteiselle hotellimajoitukselle. Mahdollista lyhytaikaista majoitusta koskee sääntelyratkaisua olisikin luontevampaa lähestyä asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain sijaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain kautta.

8.9.2.3 Arviointia

Elinkeinonharjoittajan ja ammattimaisen toiminnan käsitteitä määrittävät ja niitä koskevat yleiset elinkeinotoiminnassa noudatettavat velvoitteet sisältyvät edellä selostetuin tavoin muun muassa kirjanpitolain, kaupparekisterilain ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain säännöksiin. Yksityisenä elinkeinonharjoit-tajana voidaan pitää henkilöä, joka harjoittaa elinkeinotoimintaa ammattimaisesti. Ammattimaisuus tarkoittaa, että henkilön tarkoituksena on harjoittaa elinkeinotoi-mintaa, joka on luonteeltaan jatkuvaa ja suunnitelmallista.

Rajanvedossa ammattimaisen toiminnan ja ei-ammattimaisen toiminnan välillä voitaisiinkin pyrkiä siihen, että olisi yksi yksityisen elinkeinonharjoittajan määri-telmä, jonka täyttämällä toiminta, toimialasta riippumatta, tulisi katsoa ammatti-maiseksi. Käsite sopisi luonteeltaan esimerkiksi elinkeinolakiin. Majoitus- ja ravit-semistoiminnasta annetun lain tarkoittama ammattimainen toiminta voitaisiin tämän jälkeen linkittää suoraan kyseisessä laissa tarkoitettuun elinkeinotoiminnan

harjoittamiseen. Samalla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa voitaisiin antaa täsmentäviä esimerkkejä siitä, milloin lyhytaikaisen majoitustoiminnan harjoittaminen ainakin kuuluisi lain soveltamisalaan.

Ammattimaisuuden kynnyksestä ei saisi tulla kasvun estettä eli mahdollisen ammattimaisuuden rajan olisi oltava riittävän matalalla, jotta sääntelyllä ei suljeta pois markkinoilta perinteisen jakamistalouden piirissä harjoitettua majoitustoimintaa. Toisaalta edellä esitetyt rajoihin perustuvat sääntelyratkaisut vaikuttaisi nostavan ammattimaisen majoitustoiminnan rajan korkeammalle, kuin mitä voidaan ymmärtää sillä, että toiminnan harjoittaja toimii ammattimaisena elinkeinon harjoittajana eli toiminta muun muassa on ei-satunnaista ja sillä tavoitellaan taloudellista hyötyä.

Rajaan perustuvassa ratkaisussa ongelmallista on, että sääntely ei olisi yhdenmu-
kaista muiden elinkeinoalojen kanssa ja se voi myös aiheuttaa väärinkäsityksiä mui-
den elinkeinotoiminnassa noudatettavien velvoitteiden kanssa. Esimerkiksi toimin-
nassa on noudatettava kirjanpitovelvollisuutta koskevia säännöksiä, jos toiminta
muuten täyttää kirjanpitolain kriteerit, vaikkei toiminnan laajuus yltäisikään jollain
perusteella muodostettuun ammattimaisen majoitustoiminnan rajaan. Olisi myös
selvitettävä, onko Schengenin sopimuksen perusteella liikkumavaraa kansallisesti
säättää ammattimaisen toiminnan raja jollekin tietylle tasolle, jonka alapuolella sopi-
muksen velvoitteita ei kansallisesti noudatettaisi.

Mahdollinen lain soveltamisalaa koskeva rajan määrittäminen olisikin selkeintä ir-
rottaa ammattimaisuuden käsitteestä, jolloin ei päädytä tilanteeseen, että ammatti-
mainen majoitustoiminta voi tarkoittaa jotain muuta kuin ammattimainen toiminta
toisella alalla.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain pääasiallisena velvoitteena on
Schengenin yleissopimukseen perustuvan matkustajailmoituksen laatiminen ja
säilyttäminen viranomaiskäyttöä varten. Lain soveltamisalaa muuttamalla voidaan
vaikuttaa siihen, että matkustajailmoitusta koskevat velvollisuudet joko koskevat
tai eivät koske tiettyjä majoitustoiminnan harjoittajia. Yksin majoitus- ja ravitsemis-
toiminnasta annettua lakiin rajoittuvalla sääntelyratkaisulla sidottaisiin majoitus-
toiminnan harjoittaja vain majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain piiriin.
Vaihtoehdolla ei pystyttäisi vastaamaan siihen, että kaikessa tietyt tunnusmerkit

täyttävässä ammattimaisessa majoitustoiminnassa noudatettavat velvoitteet olisivat yhteneväisiä.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain mahdolliset muutokset olisivat perustellumpia, jos lisäksi eri majoitustoimintaa koskevassa lainsäädännössä käytettyjen käsitteiden yhdenmukaistaminen olisi mahdollista. Tämä helpottaisiin tulkintaa kulloinkin noudatettavista velvoitteista. Esimerkiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa ja muussa lainsäädännössä käytettyjen ammattimaisen majoitustoiminnan ja majoitustilan käsitteiden tulisi olla yhteneväisiä ja tarkoittaa samaa eri lakeja tulkitsevien viranomaisten kannalta. Majoitustoiminnanharjoittajien kannalta selkeä ratkaisu olisi, että muussa lainsäädännössä lähtökohtana olisivat nykyistä selkeämmin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa tarkoitetut käsitteet.

Arvioidut sääntelyratkaisut ammattimaisuuden käsitteen täsmentämisestä tai ammattimaisuuden kynnyksestä jättäisivät soveltamisalojen ulkopuolelle satunnaisen ja ei-ammattimaisen majoitustoiminnan. Sellaista tavoitetta ei ole tunnistettu, jossa myös selkeästi satunnainen ja harvoin toistuva toiminta olisi tarkoituksenmukaista ulottaa sääntelyn piiriin.

Kaikkia ammattimaisen toiminnan määrittelyä koskevien ehdotuksia olisi arvioitava erikseen yhdessä verotusta koskevan lainsäädännön kanssa, jotta ne toimisivat kokonaisuutena johdonmukaisesti.

8.9.3 Säädetään oma laki

Lyhytaikaista ei-ammattimaista majoitusta varten voitaisiin myös luoda kokonaan omat säännökset. Tällöin kyseeseen voisivat tulla kokonaan uuden oman lain säätäminen tai lyhytaikaista majoitusta koskevan luvun lisääminen majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin. Laissa voitaisiin säätää lyhytaikaisen majoitustoiminnan määritelmästä ja koota siihen sitä koskevat keskeiset velvoitteet. Toisaalta soveltamisala ja ei-ammattimainen majoitustoiminta tulisivat määriteltäväksi aivan kuten edellä.

Oman lainsäädännön osalta tulisi kuitenkin ensin olla selkeä näkemys siitä, minkä vuoksi uutta lainsäädäntöä tarvitaan, mitä lailla tavoitellaan ja mikä olisi sen sisältö

sekä perustelut, miksi vaihtoehtoiset keinot eivät riitä ongelmien ratkaisemiseksi. Lainsäädäntöä ei ole tarkoituksenmukaista luoda vain sen vuoksi, että siihen koottaisiin viittauksia muihin voimassa oleviin säännöksiin, joita ammattimaisen majoitustoiminnan harjoittajan tulee toiminnassaan jo nykyisinkin noudattaa.

Ratkaistava olisi myös kysymys siitä millä tavoin uuden lainsäädännönmukaista lyhytaikaista majoitustoimintaa säänneltäisiin. Oma lainsäädäntö olisi tarkoituksenmukaista lähinnä, jos nykyiset majoitus- ja ravitsemustoiminnasta annetun lain mukaiset velvoitteet eivät sovellu lyhytaikaiseen majoitukseen vaan olisi tarpeellista etsiä erilaisia, joilta osin ”kevyempiä” sääntöjä, joita toiminnanharjoittajien olisi noudatettava. Olisi arvioitava, mitä nämä lyhytaikaista majoitusta koskevat säännöt olisivat. Arviossa olisi otettava huomioon myös kilpailulliset näkökulmat.

Lainsäädäntöön olisi mahdollista tarvittaessa harkita liitettävän toiminnanharjoittajien rekisteröintivelvollisuus. Tämä mahdollistaisi sen, että viranomaisilla olisi tarkka tieto lyhytaikaista majoitustoimintaa harjoittavista tahoista ja mahdollistaisi nykyistä tehokkaammin myös toiminnan valvonnan. Rekisterijärjestelmään olisi rekisteröintivelvoitteen vastapainoksi edelleen mahdollista kytkeä toiminnanharjoittajille esimerkiksi mobiilisovelluksella toimivia sähköisiä palveluita, jotka yksinkertaisesti viranomaisvelvoitteiden kuten verotuksen hoitamista.

On kuitenkin huomattava, että rekisteröintivelvoitteen käyttöönotto olisi merkittävä muutos nykytilanteeseen. Nykyisin myöskään ammattimaista hotellitoimintaa ei koske erillinen rekisteröintivelvollisuus, joten arvioitavaksi tulisi, olisiko rekisteröinti loogista jatkossa kohdistaa myös näihin toimijoihin. Harkittavaksi tulisivat myös rekisteröinnille mahdollisesti säädettävät edellytykset, jotka toiminnanharjoittajien olisi täytettävä. Rekisteröitymisvelvoitteesta aiheutuisi majoitusalan toimijoille hallinnollista taakkaa. Myös viranomaisille ehdotus merkitsisi lisää hallinnollista taakkaa rekisterin ylläpidosta ja sen valvomisesta, miten toiminnan harjoittajat täyttävät rekisteröinnin edellytykset toiminnan aloittamisen jälkeen. Rekisterinpitäjän ohella majoitustoimintaa tulisi valvoa jatkossakin erikseen esimerkiksi vero-, kaavoitus-, rakennus- tai pelastuslainsäädännön noudattamista valvovien viranomaisten toimesta.

Rekisteröintiä ja sääntelyn tarpeellisuutta olisi tarkasteltava myös perustuslaissa turvatuin elinkeinovapauden ja elinkeinotoiminnan luvanvaraistamiselle asetettujen

vaatimusten näkökulmasta EU:n sisämarkkinoiden markkinoillepääsyyn liittyvät vaatimukset huomioiden.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut rekisteröitymisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen.⁷¹ Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan mukaisesti ja missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti, toisin sanoen olisiko lupa myönnettävä kaikille, jotka täyttävät luvan myöntämisen edellytykset vai voiko viranomainen käyttää tarveharkintaa.⁷²

8.9.4 Muutetaan asunto-osakeyhtiölakia haittoihin puuttumisen helpottamiseksi

Lyhytaikaisesta majoituksesta taloyhtiössä aiheutuvia haittoja olisi mahdollista ehkäistä tehokkaammin, jos taloyhtiöillä olisi paremmat mahdollisuudet puuttua yhtiöjärjestyksen mukaisen käyttötarkoituksen vastaiseen toimintaan ja tarvittaessa esimerkiksi kieltää asuntojen vuokraaminen tai käyttäminen huoneistohotellitarkoitukseen tai majoitusliiketoimintaan. Tämä edellyttäisi, että huoneiston haltuunottoa koskevia säännöksiä kevennettäisiin tilanteissa, joissa haltuunoton peruste on aiheutunut lyhytaikaisesta majoitustoiminnasta. Haltuunoton perusteen arviointi voisi olla ongelmallista lyhytaikaiselle majoitukselle tunnusomaisissa tilanteissa, joissa häiriöt aiheutuvat useiden eri majoittujien toimesta eikä ole todennäköistä, että häiriön aiheuttajat ovat enää paikalla siinä vaiheessa kun haltuunottomenettely voidaan käynnistää.

Edelleen vaihtoehtona voisi olla, että asunto-osakeyhtiölakia muutettaisiin lisäksi niin, että yhtiöjärjestyksen muuttamisen edellytyksissä siirryttäisiin

⁷¹ PeVL 15/2008 vp, PeVL 45/2001 vp ja PeVL 24/2000 vp

⁷² PeVL 15/2008 vp ja PeVL 33/2005 vp

määräenemmistöpäätöksestä enemmistöpäätökseen. Lisäksi tulisi mahdollistaa, että huoneiston käyttötarkoitusta voitaisiin tietyissä tilanteissa muuttaa myös ilman huoneistoa hallinnoivan osakkaan suostumista. Tämä edellyttäisi kuitenkin tilanteen rajaamista tiukasti esimerkiksi sellaisiin tilanteisiin, joissa huoneistoa käytetään häiriöitä aiheuttavaan majoitustoimintaan. Yhtiöjärjestyksen muuttamisella voitaisiin puuttua lähinnä tilanteisiin, joissa on kysymyksessä uusi yhtiö tai yhtiöjärjestys entuudestaan sallii majoitustoiminnan harjoittamisen.

Molempia vaihtoehtoja olisi arvioitava tarkemmin perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuoja näkökulmasta.

8.9.5 Majoitustoiminnan valvonnan tehostaminen

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain valvontaa koskevia tehtäviä voitaisiin antaa esimerkiksi aluehallintovirastolle. Samalla voitaisiin arvioida, onko poliisin rooli majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain valvontaviranomaisena enää tarpeellinen, kun ravitsemistoiminnan aukioloaikoja koskevat säännökset on alko-hililain uudistamisen yhteydessä siirretty pois laista.

Vaihtoehdossa tulisi selvittää ovatko majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain velvollisuudet sellaisia, että ne sisällöltään sopisivat aluehallintoviraston valvontatehtäviksi. Lisäksi tulisi määritellä valvonnan kohde, ratkaista valvontaviranomaisen keinovalikoima ja mahdolliset rikkomisesta seuraavat sanktiot. Koska majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain velvoitteet rajoittuvat lähinnä matkustajailmoitukseen, kyseisen lain valvonnan kiristämisen tarkoituksenmukaisuutta olisi harkittava.

Muita majoitustoiminnassa noudatettavia velvoitteita valvovat kustakin sektorista vastaavat viranomaiset. Valvonta ei tällöin rajoitu yksin majoitustoimintaan, joten tehostamismahdollisuuksia olisi arvioitava erikseen kunkin hallinnonalan toimesta.

8.9.6 Sääntelyn keventäminen

Ammattimaista toimintaa koskevalla sääntelyn keventämisellä voitaisiin kaventaa eroja velvoitteissa/käytännöissä satunnaisen toiminnan ja ammattimaisen toiminnan välillä.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa keventäminen voisi koskea lähinnä matkustaja-ilmoitukseen liittyviä velvoitteita ja esimerkiksi digitaalisuuden mahdollisuuksien tehokkaampaa hyödyntämistä. Velvoitteiden keventäminen ei kuitenkaan toimisi ratkaisuna kysymykseen ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan rajanvedosta eikä siihen, milloin majoitustoiminnan velvoitteet tulevat noudatettavaksi.

Laissa säädetyt matkustajailmoitusta ja niiden säilyttämistä koskevat velvollisuudet perustuvat Schengenin yleissopimuksen täytäntöönpanoon. Tämän vuoksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain velvoitteiden keventäminen ei vaikuttaisi olevan ainakaan olennaisissa määrin toteutettavissa. Muussa majoitustoimintaa koskevassa lainsäädännössä olevien velvoitteiden keventämisen mahdollisuuksia olisi arvioitava erikseen kyseisestä lainsäädännöistä vastaavien viranomaisten toimesta. Siltä osin kuin säännökset koskevat turvallisuutta, keventämistä koskeviin mahdollisuuksiin olisi kuitenkin syytä suhtautua pidättyvästi.

Säätelyn keventämistä sisältäisi myös vaihtoehto, jossa rajattaisiin erikseen matkustajailmoituksia koskevien velvollisuuksien ulkopuolelle sellainen lyhytaikainen majoitustoiminta, jossa esimerkiksi majoitusvuorokausien lukumäärä tai ansiot jäävät tietyn rajan alapuolelle. Tällä ratkaisulla ei sinänsä tarvitsisi ottaa kantaa siihen, onko toiminta ammattimaista vai ei, vaan raja koskisi ainoastaan ilmoitusvelvollisuutta.

Myös tätä vaihtoehtoa tulisi arvioida Schengenin sopimuksen näkökulmasta. Avoimeksi vaikuttaisi esimerkiksi jäävän, voiko toiminta olla majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (tai yleisesti elinkeinonharjoittamista koskevan lainsäädännön) tarkoittamalla tavalla ammattimaista, mutta siihen ei tulisi soveltaa Schengenin sopimuksen hotellikontrollia koskevia säännöksiä. Lähtökohtana voitaneen pitää, että Schengenin sopimuksen on tarkoitettu kattavan kaikenlainen ammattimainen majoitustoiminta, jollei jossain vaiheessa Euroopan unionin toimesta asiaa linjata toisin. Vaihtoehtoon liittyisi myös kilpailullisia näkökulmia.

8.9.7 Lyhyen tähtäimen keinot: tiedottaminen ja ohjeistus kattavasti nykylainsäädännön osalta

Lainsäädäntömuutokset ja varsinkin uuden lainsäädännön tekeminen ovat suhteellisen hitaita keinoja edellä kuvattujen haasteiden ratkomiseen. Lainsäädännön muuttamisen ei myöskään tulisi olla ensisijainen keino käytännön tasolla ilmenneiden ongelmien ratkaisemiseksi. Uudella sääntelyllä ei voida vaikuttaa siihen, että voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvia velvoitteita ei noudateta. Jos esimerkiksi ongelmana on, että olemassa oleviakaan velvoitteita ei noudateta, asia ei ratkea velvoitteita lisäämällä.

Viranomaisten ohjeilla, neuvonnalla ja valvontaresurssien lisäämisellä voitaisiin selkiyttää, helpottaa ja yhdenmukaistaa esimerkiksi rakennusvalvonnan puuttumista rakennuksen käyttötarkoituksen vastaiseen toimintaan. Lakien hajanaisuuden ja esimerkiksi asumisen käsitteen määrittelyn puutteellisuus ja hajanainen oikeuskäytäntö voivat aiheuttaa sen, että rakennusvalvonnassa muodostuu alueellisesti erilaisia käytäntöjä.

Kuntien viranomaisille tarjottavan neuvonnan, tiedottamisen ja ohjeistuksen lisääminen voimassa olevasta lainsäädännöstä mahdollistaisivat samalla lainsäädännön kehittämiseen liittyvien näkemysten saamisen eri viranomaisilta aluetasolla.

Vastaavasti tulisi myös pyrkiä siihen, että majoitustoiminnan harjoittajat olisivat tietoisia heitä koskevista eri velvoitteista. Viranomaiset voisivat mahdollisuuksien mukaan myös tukea velvoitteiden hoitamista erilaisin sähköisin apuvälinein.

8.10 Kokoavia huomiota

Lisäämällä tai tarkentamalla lyhytaikaista majoitustoimintaa koskevaa sääntelyä ja yhdenmukaistamalla toimintaan liittyviä määritelmiä voitaisiin lainsäädäntökehyksestä tehdä toiminnan harjoittajalle läpinäkyvämpää. Olisi toivottavaa, että säädösympäristö näyttäytyisi lakeja soveltaville yksityishenkilöille, yrityksille ja lakeja toimeenpanneville viranomaisille johdonmukaisena ja loogisena kokonaisuutena.

Toiminnanharjoittajille epäselvänä näyttäytyvän oikeustilan jatkuminen olisi omiaan myös lisäämään alustojen kautta tapahtuvaan majoitustoimintaan liittyvää harmaata taloutta niin, että osa lyhytaikaisen majoituksen tuloista saatetaan jättää joko tietoisesti tai tiedonpuutteen vuoksi ilmoittamatta verohallinnolle.

Toisaalta lyhytaikaisen majoituksen osalta sääntelyvaihtoehdot voisivat kohdistua ennen kaikkea viranomaisten valvontavelvollisuuksien kiristämiseen tai majoitustoimintaa harjoitaviin tahoihin. Tällöin päädytään helposti tilanteeseen, jossa sääntely kohdistuu itse jakamistalouden ilmiöön ja asettaa sille rajoitteita. Osa lyhytaikaiseen majoitukseen liittyvistä ongelmista on myös toisen tyyppisiä, mitä lainsäädännön keinoilla voidaan ratkaista.

Uudella lainsäädännöllä tavoiteltavien päämäärien tulisivatkin olla selkeästi asetettuja, jotta voidaan arvioida millä keinoilla ne voidaan saavuttaa. Lisäksi edellytetään uusien sääntelyvaihtoehtojen vaikutusten kattavaa arviointia, jotta sillä ei rajoiteta jakamistalouden vahvuuksia – majoitussektorilla matkailupotentiaalin tehokkaampaa hyödyntämistä. Tämän vuoksi on huolellisesti arvioitava missä määrin uusi lainsäädäntö ja uudet säädökset olisivat tarkoituksenmukaisia ja missä määrin lyhytaikaisen majoituksen ongelmia voitaisiin ratkoa kevyemmällä ohjeistuksella tai alan itsesääntelyllä.

Majoitustoimintaa koskevien velvoitteiden hajanaisuudesta johtuen on ilmeistä, että majoitustoiminnan säädösympäristöä, käsitteistöä ja velvoitteita ei ole mahdollista yhdenmukaistaa yksinkertaisella tavalla.

Jos pelkkä voimassa olevaa lainsäädäntöä koskeva tiedottaminen ei ole riittävä keino, voitaisiin lainsäädäntöä mahdollisuuksien mukaan pehmeästi tarkentamalla antaa ohjausvaikutusta siitä, että tietyn määritelmän mukainen toiminta on aina ammattimaista ja toiminnan ammattimaisuudesta seuraa tiettyjä velvoitteita.

9 Lausuntopalaute

9.1 Lausuntopyyntö

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi lausuntoja jakamistalouteen liittyviin kysymyksiin vaihtoehtoisia ratkaisutapoja selvittäneen työryhmän raporttiluonnoksesta Lausuntopalvelu.fi:ssä maaliskuussa 2019. Lausuntoaika oli 27.2.2019 – 1.4.2019. Lausuntopyyntö lähetettiin lausuntopalvelun kautta yli 50 julkiselle ja yksityiselle organisaatiolle. Lisäksi lausuntopyyntö oli avoin kaikille asiasta kiinnostuneille ja siitä tiedotettiin eri kanavien kautta.

9.2 Saadut lausunnot

Lausuntoja saatiin kaikkiaan 38. Lausunnon antoivat seuraavat tahot: Akava ry, Kieliasiantuntijat ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Journalistiliitto ry, Teatteri- ja mediatyöntekijöiden liitto Teme ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry, Palvelualojen työnantajat PALTA ry, Suomen Yrittäjät SY ry, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Suomen opiskelija-asunnot SOA ry, Suomen Vuokranantajat ry, Helsingin kaupunki, Tampereen kaupunki, Suomen Kuntaliitto ry, Uber Finland Oy, Fair Vertaisturva Oy, Helsingin kotimajoitus Tmi, Omaoma Oy – Kuinoma.fi tavaravuokrauspalvelu, SuoraTyö Oy, Uusi työ ry, Nordic Smart Government, Mäenpää Pasi, Pistokoski Pekka, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Työterveyslaitos, Verohallinto, Verohallinto/Harmaan talouden selvitysyksikkö, liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö.

Yhteenveto saadusta lausuntopalautteesta esitetään alla. Lisäksi lausunnonantajitain eritelty lausuntokooste sekä yksittäiset lausunnot löytyvät Jakamistaloustyöryhmän hankesivulta Hankeikkunasta osoitteesta: <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM022:00/2018>

9.2.1 Työryhmän toimeksianto, säädösympäristö ja disruptiot (luvut 1–3)

Raportin alkuosaan saatiin kommentteja kaikkiaan 24 lausunnonantajalta. Yleisesti työryhmän työtä ja toimeksiantoa pidettiin tarpeellisena, tärkeänä ja ajankohtaisena. Edelleen pidettiin hyvänä, että säädösympäristön haasteita ja niiden ratkaisukeinoja sekä erilaisia sääntelyvaihtoehtoja on pyritty tarkastelemaan monipuolisesti ottaen huomioon teknologian kehittyminen sekä yhteiskunnan muutos.

Lausuntopalautteen perusteella jakamistalouden yhteydessä käytettyihin käsitteisiin on syytä kiinnittää jatkossa yhä enemmän huomiota, sillä monelta osin jakamistalous ei terminä vastaa enää kasvavan ilmiön nykytilaa. Usein olisi tarkoituksenmukaisempaa puhua alustataloudesta tai välitystaloudesta.

Monelta osin lausunnoissa tunnistettiin tarve lainsäädännön uudistamiseen. Vaikka ohjeistus ja valvonta nähdään lyhyellä tähtäimellä joissain tilanteissa tarpeelliseksi, pehmeitä keinoja ei pidetty riittävinä esiin nousseiden haasteiden ratkaisemiseksi. Lausuntopalautteesta nousi esiin havainto, että jakamistalouden mukanaan tuomat haasteet olisi jatkossa syytä huomioida laaja-alaisesti osana kunkin hallinnonalan normaalia säädösvalmistelua eikä tarkastella jakamistaloutta erillisenä kokonaisuutena.

Saadusta lausuntopalautteesta nousivat esiin erilaiset tarkastelunäkökulmat jakamistalouteen. Esimerkiksi kaupunkien kannalta jakamistalous muuttaa totuttuja toimintamalleja monissa asioissa ja hyötyjen lisäksi se voi aiheuttaa myös suuria ennakoimattomia haittoja. Toisaalta mikäli halutaan edistää vaikkapa jakamistalouteen liittyvien hyvinvointihyötyjen (toimeentulolisiä ja kulutusmahdollisuuksia) syntymistä ja niiden tasaisempaa jakautumista (tai jopa vähävaraisia suosien), tarvittaisiin aktiivista jakamistalouspolitiikkaa.

Sovellettavista säännöistä vallitsevan osittaisen epävarmuuden nähtiin lausuntopalautteessa haittaavan paitsi jakamistalouden toimijoita ja kansalaisia, myös eri viranomaisia.

9.2.2 Työ jakamis- ja alustataloudessa (luku 4)

Jakamis- ja alustatalouden työhön liittyvien haasteiden osalta lausunnonantajien näkemykset vaihtelivat paljon. Kaikkiaan lausuntoja saatiin osuuteen 23.

Työnantajajärjestöt katsoivat, että työsuhteen määritelmän tai työsuhteen tunnusmerkkien muuttaminen ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista ja alustoilla tehtävään työhön liittyvät ongelmakohdat on syytä ratkaista nykyisen lainsäädännön puitteissa. Niiden mukaan työsuhteen määritelmän muuttamisella olisi vaikeasti ennakoitavia seurannaisvaikutuksia muillekin talouden aloille. Yrittäjäjärjestön mukaan työsopimuslaissa määritellään, millä edellytyksillä työntekijän ja työnantajan välille syntyy työsopimussuhde, ja tämä raja on hyvä ja tarkka. Juridisesti oikeusasemaa koskeva ratkaisu tulisi jättää tulevan oikeuskäytännön varaan.

Työntekijäjärjestöt puolestaan pitivät tärkeänä työlainsäädännön täsmentämistä mm. työsopimuksen ja työnantajan käsitteiden osalta siten, että alustataloudessa työskentelevät ovat selkeästi joko työsopimuslain piirissä tai yrittäjiä. Työsuhteen ulkopuolella työskentelevät eivät ole työsuhteessa, mutta he ovat samaan tapaan työn teettäjän työnjohdon ja valvonnan alaisia kuin työsuhteessa työskennellessään eikä heillä juurikaan ole päätösvaltaa työn hinnan tai muidenkaan ehtojen osalta.

Lausuntopalautteessa esitettiin lisäksi esimerkiksi sitä, että tarkasteluun tulisi ottaa erityisesti direktio-oikeuden määrittely ja tulkinta, sillä työn keikkaistuminen ja alustatyö haastavat työsuhteen tunnusmerkistöä ennen kaikkea direktio-oikeuden osalta. Muita esiin nousseita teemoja oli esimerkiksi tarve tunnistaa kevytyrittäjät eli ilman y-tunnusta yrittäjämäisesti toimivat itsensätyöllistäjät lainsäädännössä omana ryhmänään eikä perinteisinä yrittäjinä.

Valtaosa lausunnonantajista katsoi, että kolmannen kategorian luominen yrittäjän ja työsuhteen väliin ei ole perusteltua, vaan aiheuttaisi uusia rajanvetotilanteita ja tulkintaongelmia. Toisaalta esitettiin esimerkiksi, että yrittäjänä tehtävän työn ja työsuhteen välillä oleva taso on tuotava lainsäädännössä jotenkin esiin, ja olisi parasta, jos erilaisia työllistymisen muotoja ei eriteltäisi lainkaan. Uudenlaisia työllistymisen tapoja on pidettävä työttömyyden vaihtoehtona ja uutta lainsäädäntöä tulee viedä suuntaan, jossa kaikki työllistyminen on yhtä arvokasta, lainsäädännöllä tuettua ja viranomaisten suunnalta niihin kannustavaa.

9.2.3 Kilpailuoikeuden soveltaminen itsensätyöllistäjiin (luku 5)

Lausuntoja kilpailuoikeuden soveltamisesta itsensätyöllistäjiin saatiin kaikkiaan 15.

Lausuntopalautteessa esitettiin jonkin verran kritiikkiä kilpailuoikeuden soveltamisalan liian tiukasta tulkinnasta ja painotettiin raportissakin todettua uusien itsensätyöllistäjien usein heikkoa neuvotteluasemaa. Lausunnonantajista noin puolet esitti, että EU:n kilpailuoikeus ei aseta kansalliselle lainsäädännölle sellaisia esteitä, ettei sääntelyllä voitaisi mahdollistaa itsensätyöllistäjien kollektiivinen sopiminen ja edunvalvonta. Lausunnoissa ehdotettiin esimerkiksi työmarkkinat-käsitteen irrottamista työsopimuslain työsuhteen käsitteestä. Toisaalta loput lausunnonantajista katsoivat, että itsensätyöllistäjien kilpailuoikeudellisen aseman muuttamisesta ei tule tai ei ole tarvetta säätää kansallisesti, vaan asia on ratkaistava EU-lainsäädännön muutoksilla. Heikon neuvotteluaseman suojan parantamiseksi ehdotettiin esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle oikeutta puuttua yritysten välisiin kohtuuttomiin sopimusehtoihin.

Lausunnoissa toistettiin raportissa todetut haasteet eri kategorioiden väliselle rajanvedolle itsensätyöllistäjien kilpailuoikeudellisen aseman määrittelyssä. Huomiota ohjeistuksen ja neuvonnan merkitykseen toivottiin, sekä että raportissa otettaisiin vahvemmin kantaa siihen, onko kilpailuoikeuden soveltaminen riittävän selkeää nyky-lainsäädännön perusteella.

9.2.4 Työsuojelu (luku 6)

Työsuojeluasioista kommentteja saatiin 21 lausunnonantajalta.

Työntekijäjärjestöt olivat lausunnoissaan varsin yksimielisiä siitä, että työsuojelulainsäädäntöä tulisi uudistaa kattamaan monimuotoisen työn eri muodot ja itsensä-työllistäjille olisi turvattava mahdollisuus työterveyshuoltoon.

Työnantajajärjestöjen lausunnoissa tuotiin esiin, että jakamistaloudessa toimeksiannon osapuolten roolit ja vastuukysymykset ovat usein epäselviä johtuen osittain eri viranomaisten erilaisista tulkinnoista. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että jos alustan kautta teetetävä työ, jossa ei ole samoja velvoitteita, kilpailee tyypillisen yritystoiminnan ja työsuhteisen työn kanssa, aiheuttaa se epätasaisen kilpailutilanteen.

Yrittäjäjärjestö huomautti, että alusta- ja jakamistalous nähdään usein liian kapeasti, sillä alustojen kautta toiminta voi olla hyvin erilaista. Työturvallisuuden ja työkyvyn riskitekijöiden merkitystä ei pidä liioitella alusta- ja jakamistaloudessa.

Useissa sekä työnantaja- että työntekijäjärjestöjen lausunnoissa kannatettiin informaatio-ohjaukseen ja tiedonsaantiin panostamista, ja pidettiin tärkeänä toimia sujuvien siirtymien varmistamiseksi eri roolien ja työtekemisen muotojen välillä keinoina edistää työterveyttä ja -turvallisuutta jakamistaloudessa.

Mitä tulee raporttiluonnoksessa esitettyyn vaihtoehtoon, jossa mallia vastuunjakoon ja velvollisuuksiin haettaisiin vuokratyötilanteista tai rakennuslalla lakiin sisältyvästä yhteisen työpaikan käsitteestä, lausunnonantajilla oli hyvin erilaisia näkemyksiä. Osa lausunnonantajista ei kannata tällaista lähestymistapaa, sillä sen nähdään lisäävän epäselvyyksiä ja erilaisten tilanteiden tulkinnanvaraisuutta, sillä jakamis- ja alustatalouden tehtävissä haasteet ovat monimuotoisempia kuin vuokratyössä. Muutamissa lausunnoissa yhteisen työpaikan käsitteen tarkastelua pidettiin mahdollisena.

9.2.5 Jakamistalouden palveluiden verotus (luku 7)

Verotusta koskeneesta luvusta saatiin lausuntoja 21.

Useat lausunnonantajat katsoivat raportissa esitetyn mukaisesti, että neutraali verojärjestelmä edellyttää jakamistalouden piirissä tapahtuvan toiminnan arviointia verotuksessa samalla tavoin kuin muissakin ympäristöissä tapahtuvaa vastaavaa toimintaa. Lausuntopalautteessa nostettiin esiin huoli siitä, ettei verojärjestelmä ole riittävän selkeä ja ennakoiva kaikkien toimijoiden osalta.

Lähtökohtaisesti lausunnonantajat kannattivat ehdotusta sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevan sääntelyn uudistamisesta. Lausuntopalautteessa katsottiin, että tiedonantovelvollisuuden asettamista tulisi ensisijaisesti edistää EU-tason sääntelyllä. Huomiota kiinnitettiin verovelvoitteiden toteutumisen lisäksi myös hallinnollisen taakan kasvuun.

Fiskaalisten kassajärjestelmien käyttöönotto sai kannanottoja sekä puolesta että vastaan. Osa lausunnonantajista katsoi, että fiskaaliset kassajärjestelmät ovat hyvä keino estää harmaata taloutta. Toiset eivät olleet vakuuttuneita järjestelmän käyttökelpoisuudesta tai tehokkuudesta ja katsoivat etteivät siitä saatavat hyödyt välttämättä ole riittäviä suhteessa aiheutuviin kustannuksiin. Yksi lausunnonantaja toi esiin, että jakamistalouden osalta saattaisi olla hyödyllistä pohtia myös verotuksen ohjausvaikutuksia kestävämpään kuluttamiseen. Muutamissa lausunnoissa pohdittiin tarvetta torjua harmaata taloutta erilaisin keinoin.

Vain muutama taho lausui ehdotuksesta alustoille asetettavasta ennakkipidätysvelvollisuudesta. Lausunnonantajat kokivat, että ennakkipidätysvelvollisuuden soveltuminen eri tulomuotoihin vaihtelee. Huoli esitettiin esimerkiksi yksinyrittäjien kyvystä ennakoida tuloja riittävällä tavalla.

9.2.6 Lyhytaikainen majoitustoiminta (luku 8)

Tähän osuuteen kommentteja saatiin kaikkiaan 21 lausunnonantajalta. Lausunnonantajat olivat varsin pitkälle yksimielisiä siitä, että lyhytaikaiseen majoitukseen liittyvä säädösympäristö on tällä hetkellä epäselvä ja säännösten soveltaminen osin epäyhtenäistä. Valtaosa lausunnonantajista katsoi, että jotain on tehtävä eikä voida

pelkästään jäädä odottamaan oikeuskäytäntöä. Kaikki lausunnonantajat eivät kuitenkaan pitäneet lainsäädäntöuudistuksia tarpeellisina.

Lausunnoissa tuli esiin se, että haasteet ovat monitahoisia eikä yksiselitteistä helppoa ratkaisua ole olemassa. Lausuntopalautteessa esitetyt näkemykset tarvittavista toimenpiteistä vaihtelevat lyhytaikaisen majoituksen säädösympäristön kokonaisvaltaisesta uudistamisesta yksittäisiin, eri säännöksiä koskeviin säädösmuutosehdotuksiin. Ensivaiheessa tarpeellisena pidettiin ohjeistusta ja tiedottamista.

Osa lausunnonantajista katsoi, että lyhytaikainen ammattimainen majoitustoiminta olisi saatettava majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain piiriin. Esille nousi myös ajatus ns. pienimuotoisen majoitustoiminnan määrittelystä.

Myös asunto-osakeyhtiölain muuttaminen, maankäyttö- ja rakennuslain muuttaminen, majoitustoiminnan valvonnan tehostaminen, ammattimaisen majoitustoiminnan sääntelyn keventäminen ja lyhyen tähtäimen keinona tiedottaminen ja ohjeistus nykylainsäädännön osalta saivat kannatusta. Toisaalta lausuntopalautteessa esitettiin myös, että mikään toimenpide ei yksinään riitä ratkomaan lyhytaikaiseen majoitustoimintaan liittyvää problematiikkaa, vaan tarvittaisiin sekä säädösten uudistamista, tiedottamista ja ohjeistamista, että yhteistyötä alustoja tarjoavien yritysten ja viranomaisten välillä. Joka tapauksessa mahdollisissa jatkopohdintoissa on syytä perusteellisesti punnita eri vaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuus ja vaikutukset.

Näkemykset siitä, tulisiko ammattimainen ja ei-ammattimainen toiminta rajata euromääräisellä tai yöpymisvuorokausiin sidotulla kynnysarvolla, vaihtelivat paljon. Osa vastaajista ei pitänyt kumpaakaan hyvänä, osa kannatti jompaakumpaa, ja osa katsoi kynnysarvojen olevan pohtimisen arvoisia.

Uusina ajatuksina lausunnoissa tuotiin esiin mm. ajatus ammattimaisen toiminnan sitomisesta esimerkiksi toiminnan kestoon ja käytetyn tilan ensisijaiseen käyttöön sekä asuinhuoneistossa sallitun vuokrauksen ja/tai majoitustoiminnan ratkaisevan rajan määrittäminen ns. sallittujen vuosittaisten käyttäjätahojen kautta.

9.2.7 Muut kommentit (luku 9)

Lopuksi lausunnonantajat ovat nostaneet esiin raportissa käsittelemättä jääneitä näkökulmia ja tuoneet esiin näkemyksiään tarvittavasta jatkotyöstä. Muita kommentteja saatiin kaikkiaan 18 lausunnonantajalta.

Lausunnonantajien mukaan raportista jäivät puuttumaan esim. seuraavat teemat: jakamistalouden vaikutukset julkiseen talouteen sekä alue- ja kuntatalouteen, vaikutukset maankäytön ja liikenteen suunnitteluun, energiajärjestelmien yhteiskäyttö, eKuitin käyttöönoton merkitys ja rooli jakamistalouden kehityksessä, markkinoillepääsyyn liittyvien haasteiden ja ongelmien läpikäynti, kuluttajansuojan soveltuminen erilaiseen lyhytaikaisen majoitustoimintaan, asiakaspalaute ja mainejärjestelmät työn tekijän näkökulmasta, palvelun tai hyödykkeen välittäjän vastuu suhteessa ostajaan.

Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että raportissa esiin nostettujen seikkojen selvittämistä jatketaan yhteistyössä eri viranomaisten, jakamistalouden toimijoiden ja sidosryhmien kanssa. Alustatalouden pelisääntöjä on valmisteltava yhdessä eri osapuolten kesken kolmikantaisesti.

10 Yhteenveto

Jakamistaloustyöryhmän työn tavoitteena oli esittää vaihtoehtoisia ratkaisutapoja keskeisiin jakamistalouden toimintaympäristön haasteisiin, kuten ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan rajanvetoon, työhön liittyvään velvoitteiden hoitamisen helpottamiseen ja jakamistalouden säädösympäristön selkiyttämiseen. Tavoitteena on tarjota eväitä mahdolliseen jatkotyöhön ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Ratkaisuvaihtoehtoja ja niihin liittyvää pohdintaa on edellä esitetty liittyen jakamistaloudessa tehtävään työhön, työsuojeluun, kilpailuoikeuden soveltamiseen itsensä työllistäjiin, verotukseen ja lyhytaikaiseen majoitustoimintaan.

Jakamistalouden sääntelyyn liittyvät haasteet ovat moniulotteisia. Tarkempi tarkastelu osoittaa, että usein kyse ei olekaan pelkästään jakamistaloudesta, vaan laajemmin koko globaalin alustatalouden ja esimerkiksi työn murroksen mukanaan tuomista haasteista.

Joidenkin haasteiden kohdalla on raportissa pohdittu myös, tarvittaisiinko tilanteen selkiyttämiseksi kokonaan uutta lainsäädäntöä. Mikäli tätä tietä päätettäisiin edetä, tulee valmistelussa noudattaa paremman sääntelyn periaatteita ja arvioida ensin huolellisesti, mitä uusilla säännöksillä tavoiteltaisiin ja voitaisiinko samat tavoitteet saavuttaa jollain lainsäädäntöä kevyemmällä tavalla. Lisäksi on syytä arvioida eri toteutusvaihtoehtoihin liittyviä kustannuksia, niiden aiheuttamaa sääntelytaakkaa sekä muita vaikutuksia.

Jakamis- ja alustataloudessa tehtävän työn osalta on työsuorituksesta sovittaessa tärkeää pystyä määrittämään, missä oikeussuhteessa työtä tehdään. Nykytilaa ei voida pitää tyydyttävänä, koska oikeussuhteen laatu ei ole jakamis- ja

alustataloudessa tehtävän työn osalta aina yksiselitteisesti tunnistettavissa. Tämä oikeusvarmuuden puute vaikuttaa haitallisesti sekä työn teettäjään että työn suorittajaan ja laajemminkin työmarkkinoiden toimintaan.

Oikeustilan selkeyttäminen on perusteltua ja se voi informaatio-ohjauksen lisäksi edellyttää myös lainsäädäntötoimia. Sääntelytavan valinnassa olisi keskeistä, ettei säännösmuutoksilla vaikutettaisi laajemmin työsuhteisen työn ja yrittäjyyden väliin rajanvetoon, vaan ne kohdistuisivat tarkkarajaisesti tunnistettuihin ongelmiin. Lisäksi toimenpiteet eivät saisi johtaa uusiin rajanveto-ongelmiin, mikä riski nousee erityisesti sääntelyvaihtoehdossa, jossa yrittäjyyden ja työsuhteen väliin luotaisiin uusi työnteon muoto.

Koska jakamis- ja alustatalouden piirissä tehtävä työ on yhä kokonaisuuteen nähden vähäistä, voidaan perusteltuna pitää sääntelyvaihtoehtoa, jossa jakamis- ja alustataloudessa tehtävään työhön liittyvät ongelmakohdat ratkaistaisiin nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Lyhytaikaisen majoitustoiminnan osalta työryhmän raportissa on selvitetty haasteita ja niiden ratkaisuvaihtoehtoja sääntely-ympäristön näkökulmasta. Yhtä yksinkertaista ja vaikutuksiltaan selkeää ratkaisua sääntelyratkaisua haasteisiin ei ole vaan raportissa kartoitetut ratkaisuvaihtoehdot vastaisivat osaltaan hieman eri ongelmiin. Mahdollisten lainsäädäntömuutosten valmistelu edellyttäisikin jatkotyössä sekä sääntelyn tavoitteiden ja keinojen tarkempaa hahmottamista, että vaikutusarvioiden laatimista eri ehdotusten osalta.

Lyhytaikaisen ei-ammattimaisen majoituksen ja myös ammattimaisen majoituksen tarjoajia tulisi ensisijaisesti ohjata noudattamaan paremmin olemassa olevan lainsäädännön velvoitteita. Jokaisen toiminnanharjoittajan tulee itse arvioida, onko toiminnassa tosiasiallisesti kyse jatkuvasta ammattimaisesta majoitustoiminnasta tai onko kyseessä kaavan, rakennusluvan ja yhtiöjärjestyksen mukainen toiminta.

Säädösympäristön selkiyttämiseksi voitaisiin lainsäädännössä tarvittaessa viitata ammattimaisen toiminnan käsitteellä siihen, mitä ammattimaisesta toiminnasta on muussa elinkeinonharjoittamisesta koskevassa lainsäädännössä säädetty. Ehdotuksella ei olennaisesti muutettaisi lainsäädännön nykytilaa ja sen välittömät vaikutukset kohdistuisivat vain majoitus- ja ravitsemustoiminnasta annetun lain mukaisiin velvoitteisiin. Samalla lainsäädännön esitöihin voitaisiin kuitenkin kirjata

esimerkkejä toiminnasta, jotka kuuluisivat lain soveltamisalaan. Lisäksi Euroopan unionin tasolla tulisi edistää sitä, että Schengenin sopimuksen velvoitteiden täyttäminen olisi mahdollista sähköisillä toimintatavoilla. Tämä tukisi osaltaan alan tasa-puolisia kilpailuolosuhteita.

Itsensätöyöllistäjien aseman oikea tunnistaminen on olennaista myös kilpailu-oikeuden soveltamisen kannalta. Kilpailuoikeutta ei sovelleta työntekijöihin eikä myöskään niihin näennäisesti itsenäisiin ammatinharjoittajiin, joiden asema rinnastuu työntekijöihin. Kilpailuoikeutta voidaan lähtökohtaisesti soveltaa niihin itsensä-töyöllistajiin, jotka katsotaan elinkeinonharjoittajiksi. Jos näiden itsensätöyöllistäjien kilpailuoikeudellista kohtelua halutaan muuttaa, varmimmin tämä tapahtuisi EU-oikeudellisen sääntelyn tai EUT:n uuden tulkinnan kautta. Kansalliset lainsäädäntöratkaisut saattavat osoittautua EU-oikeuden vastaisiksi.

Työsuojelun kannalta tietoisuutta tulisi lisätä jakamistalouden ja alustatalouden toimijoiden oikeuksista ja velvoitteista sekä tilanteista, joissa ne syntyvät. Yhtenä keinona tässä voisi olla informaatio-ohjauksen lisääminen jakamistalouden osalta työturvallisuuden, työterveyden ja muun työsuojelun osalta. Eräänä mahdollisuutena voisi myös olla sääntelyn kehittäminen vaihtoehtoisin sääntelykeinoin, kuten kansainvälisillä sopimuksilla, alan omilla säännöillä, ohjeilla, suosituksilla ja itsesääntelyllä.

Verotuksen osalta jakamistaloudesta tuloa saavien henkilöiden tulojen ilmoittamista voitaisiin tukea ja helpottaa uudistamalla sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevaa sääntelyä siten, että jakamistalouden alustan olisi annettava tiedot välittämistään tavarain tai palvelun myyntitapahtumista. Nykyistä kattavampaa tietovirtaa voitaisiin hyödyntää myös verovalvonnassa. Velvollisuuksien asettaminen alustapalveluiden tarjoajille saattaa kuitenkin käytännössä osoittautua haasteelliseksi, koska monet alustat ovat ulkomaisten yritysten omistuksessa. Tältä osin on tärkeä edistää yhteisiä tiedonantovelvollisuutta koskevia sääntelyratkaisuja EU- ja OECD-tasolla.

Neutraali verojärjestelmä edellyttää, että jakamistalouden piirissä tapahtuvaa toimintaa arvioidaan verotuksessa samalla tavoin kuin muissakin ympäristöissä tapahtuvaa vastaavaa toimintaa. Jakamistalouden palveluiden kohtelu verotuksessa ei poikkea muiden perinteisten toimintatapojen verokohtelusta. Verotuksen osalta lyhytaikaisen majoitustoiminnan luonnetta ja verokohtelua arvioidaan

vakiintuneiden ja muuhun verotukseen nähden yhdenmukaisten säännösten ja periaatteiden mukaisesti.

Raporttiluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros. Palautetta saatiin runsaasti ja lausuntoja tuli kaikkiaan 38. Yhteenveto lausuntopalautteesta esitetään raportin luvussa 9. Lausunnoista on laadittu hankeikkunaan myös erillinen lausuntokooste, jossa lausuntopalautetta on mahdollista tarkastella teemoittain ja lausunnonantajittain.

Työryhmä pitää raporttiluonnoksesta saatua lausuntopalautetta erittäin arvokkaana ja hyödyllisenä mahdollista jatkotyötä silmällä pitäen. Lausuntopalautteesta nousee esiin yleinen viesti siitä, että erilaisia jakamistalouteen liittyviä kysymyksiä on tarpeen käsitellä myös tulevaisuudessa. Toisaalta lausuntopalaute sisältää arvokasta tietoa ja hyvin konkreettisiakin ehdotuksia siitä, mihin kiinnittää jatkotyössä huomiota tai miten voitaisiin edetä esimerkiksi lyhytaikaisen majoituksen tai alustatyön haasteiden osalta.

Yksi lausuntopalautteesta esiin noussut havainto on, että lausunnonantajat pitävät tärkeänä raportissa esiin nostettujen seikkojen selvittämistä yhteistyössä eri viranomaisten, jakamistalouden toimijoiden ja sidosryhmien kanssa. Toinen havainto on, että jakamistalouden yhteydessä käytettyihin käsitteisiin on jatkossa syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota, sillä monelta osin jakamistalous ei terminä vastaa enää kasvavan ilmiön nykytilaa, vaan usein olisi tarkoituksenmukaisempaa puhua alustataloudesta tai välitystaloudesta.

Kolmas keskeinen havainto lausuntopalautteesta on, että jakamistalouden mukanaan tuomat haasteet olisi jatkossa syytä huomioida laaja-alaisesti osana kunkin hallinnonalan normaalia säädösvalmistelua eikä tarkastella jakamistaloutta erillisenä kokonaisuutena.

Mitä tulee raportissa hahmoteltuihin ratkaisuvaihtoehtoihin, lausunnonantajien näkemykset sopivista ratkaisukeinoista saattavat asiasta riippuen erota toisistaan hyvinkin paljon. Haasteet ovat monitahoisia eikä yhtä yksiselitteistä ja helppoa ratkaisua ole olemassa millekään säädösalueelle. Lausunnonantajat pitävätkin tärkeänä, että raportissa esiin nostettujen asioiden selvittämistä jatketaan yhteistyössä eri viranomaisten, jakamistalouden toimijoiden ja sidosryhmien kanssa.

Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja Jakamistaloustyöryhmän loppuraportti

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 23.3.2018 poikkihallinnollisen työryhmän selvittämään vaihtoehtoisia tapoja ratkaista jakamistalouteen liittyviä kysymyksiä. Työryhmän työn tavoitteena oli esittää vaihtoehtoisia ratkaisutapoja keskeisiin jakamistalouden toimintaympäristön haasteisiin, kuten ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan rajanvetoon, työhön liittyvien velvoitteiden hoitamisen helpottamiseen ja jakamistalouden säädösympäristön selkiyttämiseen.

Verkojulkaisu

ISSN 1797-3562

ISBN 978-952-327-427-3

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi